

MEM
658

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

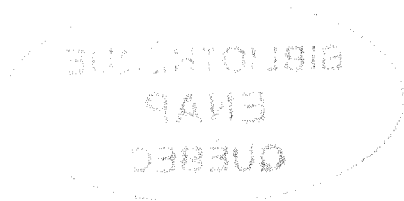
L'ADOPTION DU RÈGLEMENT QUÉBÉCOIS SUR LA QUALITÉ DE L'EAU
POTABLE ET L'ENJEU DE SANTÉ PUBLIQUE : POINTS DE VUE D'ACTEURS

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN ADMINISTRATION PUBLIQUE

PAR
DAVID TALBOT

MAI 2008

BIBLIOTHÈQUE
ENAP
QUÉBEC



30079980

REMERCIEMENTS

La rédaction de ce mémoire est le résultat de la collaboration et de judicieux conseils du professeur Jean Turgeon, de l'École nationale d'administration publique. Je remercie ce directeur de mémoire, pour sa grande disponibilité et son dévouement. Cette étude a été rédigée sous la supervision et l'encadrement des membres de l'équipe de recherche du Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé (GÉPPS). Leur soutien moral et leurs conseils ont été déterminants dans l'accomplissement de ce projet. Je me dois également de remercier Christopher Weible professeur à *The School of Public Policy at the Georgia Institute of Technology* pour ses nombreux conseils techniques et informations qu'il a accepté de me transmettre. De plus, ma reconnaissance s'adresse aux employés du service des eaux du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs pour leur collaboration notamment pour la cueillette de l'information.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	iii
LISTE DES FIGURES	v
LISTE DES TABLEAUX	v
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	v
RÉSUMÉ	1
INTRODUCTION GÉNÉRALE	3
CHAPITRE 1 : LE DEVIS DE RECHERCHE	5
1. Sujet de recherche	5
2. Problématique de recherche	9
2.1 Le Processus décisionnel	10
2.2 La gestion de l'eau au Canada et au Québec	11
2.3 Le Règlement sur l'eau potable et les rendez-vous manqués	12
3. Les objectifs de l'étude	16
4. Le cadre d'analyse	17
4.1 Le sous-système de politiques publiques et son environnement externe	19
4.2 Le modèle de l'acteur individuel et le système de croyances	20
4.3 Les coalitions plaidantes	21
4.4 Les voies pour expliquer le changement dans les politiques publiques	23
5. Méthodologie de recherche	26
5.1 La stratégie de recherche	26
5.2 La collecte et l'analyse des données	27
6. Considérations éthiques	32
CHAPITRE 2 : LA FORMULATION DU RQEP	33
1. Une réglementation de plus en plus contestée	33
1.1 Le congrès annuel de Réseau environnement suscite l'intérêt	33
1.2 La réaction du ministre Paul Bégin	35
1.3 L'APIGQ veut que Québec hausse ses normes	35
1.4 Une rencontre du comité de liaison permanent Environnement-municipalité....	37
1.5 L'APIGQ et Réseau environnement accusent Québec	37
1.6 Le ministère de l'Environnement étudie plusieurs scénarios	38
1.7 La gestion des eaux municipales au Québec est critiquée	40
1.8 La recommandation de la Commission Beauchamp	41
1.9 La réaction du ministre Bégin sur la recommandation du BAPE	41
1.10 De l'eau contaminée à Walkerton	42
2. L'émergence d'un nouveau projet de règlement	43
2.1 Présentation de la proposition	43
2.2 Walkerton : le gouvernement ontarien est critiqué	44
2.3 Trois spécialistes critiquent le projet de modification du règlement	45
2.4 L'APIGQ réclame une nouvelle réglementation	46
2.5 Premières modifications au projet de règlement du 18 mai 2000	47
2.6 Le gouvernement décide d'aller de l'avant avec le projet	48
2.7 Le fédéral est prêt à fournir 200 millions au Québec	48
2.8 Deuxième modification au projet de règlement	48

2.9 L'Ontario renforce ses exigences sur l'eau potable.....	49
2.10 90 réseaux devront apporter des correctifs à leurs infrastructures.....	49
3. La population et un groupe interministériel sont consultés	50
3.1 La tenue d'une consultation publique.....	50
3.2 Les recommandations du groupe interministériel de travail.....	53
3.3 De nouvelles modifications proposées.....	54
4. Vers un Règlement sur la qualité de l'eau potable	56
4.1 La suggestion du Sierra Legal Defense Fund	56
4.2 Commentaires de l'APIGQ et de la Coalition Eau-Secours	56
4.3 André Boisclair est nommé ministre de l'Environnement.....	57
4.4 De l'eau contaminée à North Battleford	57
4.5 Québec veut ses propres normes.....	57
4.6 Les puits individuels et les petits réseaux sont exclus	58
4.7 L'adoption du règlement.....	58
5. Synthèse	60
CHAPITRE 3 : ANALYSE DU CAS.....	61
1. Les visions des acteurs.....	61
2. Les facteurs dans l'environnement externe.....	65
3. Les regroupements d'acteurs	66
3.1 Opérationnalisation des croyances liées aux politiques publiques	68
3.2 La coordination entre les acteurs	69
3.3 L'évaluation de la corrélation.....	72
4. Synthèse	74
CONCLUSIONS GÉNÉRALES	75
1. Principaux résultats.....	75
2. Quelques pistes pour les recherches futures	77
BIBLIOGRAPHIE.....	79
ANNEXE 1 : Devis de départ.....	93
ANNEXE 2 : Cadre conceptuel de la recherche du GÉPPS.....	97
ANNEXE 3 : Questionnaire	99
ANNEXE 4 : Les croyance politiques.....	107
ANNEXE 5 : Lettre de présentation du projet pour les répondants	109
ANNEXE 6 : Chronologie de la formulation du RQEP	111
ANNEXE 7 : Liste des mémoires retenus	113

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Le cadre d'analyse des coalitions plaidantes.....	18
--	----

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Comparaison des normes alors en vigueur avec celles envisagées en 1993..	13
Tableau 2 : Contenu de la nouvelle proposition	43
Tableau 3 : Les ajustements proposés.....	47
Tableau 4 : L'origine des principaux commentaires émis lors de la consultation publique	52
Tableau 5 : Les principales modifications proposées et leur provenance.....	54
Tableau 6 : Modifications pour l'adoption	58
Tableau 7 : Les visions des acteurs.....	64
Tableau 8 : Évènements externes qui ont influencé la formulation du RQEP.....	65
Tableau 9 : Les différents répondants en fonction des catégories d'acteurs.....	67
Tableau 10 : Les différentes catégories d'acteurs en fonction des moyennes obtenues....	68
Tableau 11: La coordination des acteurs	70

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ACF :	Cadre d'analyse des coalitions plaidantes
APIGQ :	Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec
BAPE :	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
EP :	Exploitants publics
EPI :	Exploitants privés et industriels
FQM :	Fédération québécoise des municipalités
GÉPPS :	Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé
LEM :	Laboratoire d'essais et microbiologistes
M\$:	Millions de dollars
PPB :	Partie par milliard
UMQ :	Union des municipalités du Québec
UTN :	Unité de turbidité néphélométrique
REP :	Règlement sur l'eau potable
RQEP :	Règlement sur la qualité de l'eau potable
SEE :	Spécialistes en environnement

RÉSUMÉ

À partir d'un cadre d'analyse reposant sur les coalitions, ce mémoire propose, une compréhension originale du jeu des acteurs impliqués dans le processus décisionnel ayant mené à l'adoption du Règlement sur la qualité de l'eau potable (RQEP) par le gouvernement québécois en 2001. Le cadre d'analyse des coalitions plaidantes « Advocacy Coalition Framework » (ACF) de Sabatier et Jenkins-Smith (1993, 1999) permet d'étudier la formulation de cette politique. Ce cadre explicatif couvre le cycle complet de production d'une politique publique, de ses origines à ses modifications éventuelles, et s'intéresse aux événements et aux acteurs ayant contribué à son adoption.

Pour mener à bien cette étude de cas, différents types de données ont été utilisés. Une revue de la littérature grise et de la presse écrite a été effectuée pour décrire le sous-système de l'eau potable. Les événements extérieurs dont l'influence a modifié le processus décisionnel ont également été relevés. Ajoutons à cela une analyse des mémoires (N = 22) déposés lors de la consultation publique (2000) facilitant la compréhension du positionnement des acteurs. Finalement, un questionnaire (N = 24) a été envoyé aux différentes organisations qui étaient impliquées lors de la formulation du RQEP pour identifier des coalitions plaidantes.

L'analyse des données secondaires a permis de constater que la plupart des acteurs, à l'exception des exploitants privés et industriels, reconnaissaient la désuétude du Règlement sur l'eau potable (1984) et l'importance de protéger la santé publique. Deux grandes visions semblent avoir dominé le débat entourant cette nouvelle réglementation : l'une axée essentiellement sur la santé publique et l'autre préoccupée par les impacts économiques. La formulation de cette politique a été influencée par certains facteurs de l'environnement externe, notamment la contamination de l'eau à Walkerton (2000) et à North Battleford (2001) et par la menace de voir le gouvernement fédéral intervenir dans un champ de compétence provinciale (2001).

À partir du cadre de Sabatier et Jenkins-Smith (1993, 1999), il est possible d'identifier au moins deux coalitions plaidantes à l'œuvre dans le sous-système de l'eau potable au Québec. La première regroupe des acteurs en faveur de cette réglementation (pro-RQEP). Elle est composée des exploitants publics, des chercheurs, des acteurs de santé publique, des laboratoires d'essais, des microbiologistes et des spécialistes en environnement. La deuxième coalition rassemble les opposants à cette intervention étatique que sont les exploitants privés et industriels (anti-RQEP).

Cette recherche confirme que l'ACF est un outil dynamique permettant de mieux saisir le contexte entourant l'élaboration d'une politique et le jeu des acteurs impliqués dans le processus décisionnel. Pour la première fois au Canada et même dans un système politique de style britannique, la relation entre la notion de croyances liées aux politiques publiques et la coordination effective entre les acteurs a été testée et elle est concluante.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'eau occupe une place prépondérante dans la société québécoise, et ce, tant sur le plan économique que social. L'aménagement du territoire québécois a été façonné par cette composante majeure de notre province recouverte à près de 10 % d'eau douce (ministère de l'Environnement. 2002 : 5). Au cours des siècles, les communautés autochtones et les peuples européens se sont installés à proximité des plans d'eau. Au Québec, on dénombre plus de 4500 rivières et un demi-million de lacs (ministère de l'Environnement. 2002 : 5). Le Fleuve Saint-Laurent, qui se déploie sur plus de 1 500 km, a d'ailleurs été un élément important dans le développement économique de la province, et ce, tant aux 17^e et 18^e siècles par le commerce des fourrures, qu'au 21^e siècle par sa contribution à l'industrie touristique (ministère de l'Environnement. 2002 : 5).

À l'échelle planétaire, le Québec est privilégié parce qu'il dispose de 3 % des réserves mondiales renouvelables en eau douce (ministère de l'Environnement. 2002 : 5). Cette ressource indispensable à la vie peut cependant être exposée à de nombreuses sources de pollution (industrielle, agricole, etc.) altérant possiblement sa qualité (Robert, C. 2004 : 7). Depuis le 19^e siècle, de nombreuses ressources ont été investies à travers le monde dans le développement des procédés de traitement et d'analyse de l'eau destinée à la consommation humaine. Malgré ces efforts, les épidémies d'origine hydrique demeurent une préoccupation importante de santé publique dans les pays développés (Hrudey, S.E. et Hrudey, E.J. 2007 : 233; Levallois, P. 2006 : 129). Afin d'assurer à la population une eau potable sécuritaire, le gouvernement du Québec a adopté, en mai 2001, le Règlement sur la qualité de l'eau potable. Le Québec est alors passé d'un règlement désuet depuis plus de 15 ans à une réglementation intégrant des normes et des contrôles des plus exigeants en Amérique du Nord (ministère de l'Environnement. 2002 : 45). Comment pouvons-nous expliquer ce revirement de situation? C'est là l'une des questions auxquelles cette recherche va tenter de répondre. Ce mémoire a pour objectif de permettre une meilleure compréhension du contexte entourant la prise de décision et du

jeu des acteurs impliqués dans le processus décisionnel menant à l'adoption de cette politique publique.

Notre démarche se fait en quatre temps. Dans le chapitre 1, les différentes composantes du devis de recherche sont précisées. Cette partie présente le sujet de recherche, la problématique, le cadre d'analyse et la méthodologie. Une attention est accordée aux considérations éthiques. Le deuxième chapitre, a pour objectif de décrire le processus de formulation menant à l'adoption du RQEP en 2001. Les principaux faits entourant l'adoption de ce règlement, de même que les positions exprimées par les acteurs qui sont intervenus sont présentés. Le troisième chapitre traite des éléments d'analyse pertinents au regard des objectifs de recherche. Dans un premier temps, il présente les différentes visions qui s'affrontent au cours du processus décisionnel. Dans un deuxième temps, il identifie un certain nombre de facteurs externes au sous-système susceptibles d'avoir eu un impact sur le processus de formulation. Dans un troisième temps, il propose des regroupements d'acteurs à partir de leurs croyances et des actions qu'ils préconisent en matière de réglementation de l'eau potable. Finalement, nous concluons ce mémoire en rappelant les principaux résultats obtenus et proposons quelques pistes pour les recherches futures.

CHAPITRE 1 : LE DEVIS DE RECHERCHE

1. Sujet de recherche

De nos jours, le lien entre la qualité de l'eau et la santé publique est bien connu. Cependant, la situation était différente au début du 19^e siècle. À l'époque, l'origine de certaines maladies comme le choléra, la typhoïde et la fièvre jaune était ignorée (Okun, D.A. 1996 : 453; 2003 : 6). En 1854, le docteur John Snow démontre pour la première fois qu'une épidémie de choléra à Londres avait été causée par l'eau destinée à la consommation humaine (Okun, D.A. 2003 : 7; Medena, G.J. et coll. 2003 : 15). Cette période est marquée par des découvertes importantes sur les pathogènes grâce aux travaux fondateurs de Louis Pasteur (1822-1895), Ferdinand Cohn (1828-1898) et Robert Koch (1842-1910) (Schoenen, D. 2002 : 3874). Ces avancements dans la théorie des germes sont également accompagnés par l'amélioration des procédés de filtration (Lesne, J. 1998 : 3; Schoenen, D. 2002 : 3876). En 1892, Robert Koch confirme l'efficacité de la filtration lors de la contamination, par le choléra, du fleuve Elbe en amont de Hambourg. Dans cette ville, où l'eau est soumise à une simple décantation, 8 605 personnes meurent, tandis qu'à Altona, où l'on emploie la même eau, mais soumise à une filtration lente par le sable, seuls quelques cas isolés sont répertoriés (Lesne, J. 1998 : 3; Schoenen, D. 2002 : 3876; Medena, G.J. et coll. 2003 : 16).

La mise en place de traitements adaptés de l'eau potable, notamment la filtration et la chloration, dès le début des années 1900, a permis de faire régresser de façon considérable les épidémies de choléra et de fièvre typhoïde et, par la même occasion, de révolutionner le domaine de l'hygiène publique au Canada et dans la majorité des pays industrialisés (Leclerc, H. 2003 : 12; Ross, H. 1999 : 12; Schoenen, D. 2002 : 3876; Payment, P. 2003 : 209; Wigle, D.T. 1998 : 116). L'utilisation de la chloration est considérée comme un événement marquant dans l'histoire de la prévention des maladies infectieuses (Leclerc, H. 2003 : 12; Okun, D.A. 2003 : 12). Exemple, aux États-Unis, la fièvre typhoïde qui représentait 70 % des épidémies d'origine hydrique entre 1920-1940 est passée, en l'espace de 30 ans, à 11 % (Craun, M.F. et coll. 2006 : 25).

Selon Henri Leclerc, il est possible de distinguer trois grandes étapes dans l'histoire des épidémies microbiennes d'origine hydrique. La première correspond à la période la plus ancienne où la majorité des épidémies étaient causées par les bactéries entéropathogènes (*Salmonella*, *Vibrio Cholerae*). Ces épidémies bactériennes ont, pour la majorité, disparu dans la première moitié du 20^e siècle. Celles qui surviennent encore de nos jours dans les pays industrialisés sont, pour la plupart, reliées à des incidents techniques, par exemple des problèmes de chloration, ou à l'émergence de nouveaux agents étiologiques (Leclerc, H. 2003 : 12-13; Payment, P. 2003 : 211). La deuxième période qui débute dans les années 1940-1950 est celle de l'« émergence ». Elle est marquée, entre autres, par le développement de méthodes de détection et d'identification des virus responsables d'épidémies de gastro-entérite (Leclerc, H. 2003 : 13; Payment, P. 2003 : 211). C'est également au cours de cette période que sont apparus certains protozoaires très résistants aux désinfectants traditionnels comme le *Giardia lamblia* et le *Cryptosporidium parvum* (Payment, P. et Hartemann, P. 1998 : 202-203; Leclerc, H. 2003 : 14). Ces parasites sont à l'origine des principales épidémies causées par l'eau aux États-Unis depuis les années 1970 (Craun, M.F. et coll. 2006 : 26; Leclerc, H. et coll. 2002 : 393). Dans le cas du *cryptosporidium*, il suffit de penser à l'épidémie historique de Milwaukee qui a touché plus de 400 000 personnes en 1993 (Fox, K.R. et Lyle, D.A. 1996). La troisième période correspond, quant à elle, à l'émergence de risques bactériologiques nouveaux par exemple la bactérie *E. coli*, alors que les dangers reliés aux virus et protozoaires de la seconde période demeurent (Leclerc, H. 2003 : 14).

Ainsi, malgré les efforts et les nombreuses ressources investis dans le développement des procédés de traitement et d'analyse de l'eau destinée à la consommation humaine, les épidémies d'origine hydrique demeurent une préoccupation importante de santé publique dans les pays développés (Hrudey, S.E. et Hrudey, E.J. 2007 : 233; Levallois, P. 2006 : 129). Aux États-Unis, de 1991 à 2002, 207 éclosions de maladies reliées à la consommation d'eau ont été observées. Durant cette même période, 73 décès (moyenne de 6 par année) liés à ces éclosions ont été rapportés (Craun, M.F. et coll. 2006 : 23). Autre fait inquiétant : certaines éclosions d'épidémies de *cryptosporidiose* et de *giardiose*, associées à l'eau destinée à la consommation humaine, sont survenues même

lorsque les normes microbiologiques étaient respectées (Gilbert, M.-L. et coll. 2005 : 2; Leclerc, H. et coll. 2002 : 393). La situation canadienne n'est guère plus encourageante. De 1974 à 2001, 288 épidémies reliées à l'eau potable ont eu lieu (Schuster, C. et coll. 2005 : 254). L'une des plus dramatiques est survenue dans la ville de Walkerton (Ontario), en mai 2000, où six personnes ont perdu la vie et 1346 cas de gastro-entérite ont été déclarés à la suite de la contamination par la bactérie *E. coli* de l'eau distribuée. (Agence de santé publique du Canada. 2000 : 171; Hrudey, S.E. et coll. 2003 : 7). Une autre épidémie marquante a eu lieu, en mai 2001, dans la ville de North Battleford et le village de Battleford (Saskatchewan), où l'on estime qu'environ 5 800 à 7 100 personnes ont souffert d'une maladie diarrhéique à la suite d'une éclosion de *cryptosporidiose* d'origine hydrique (Agence de santé publique du Canada. 2001 : 189).

Au cours des années 1990, de nombreuses études épidémiologiques ont été menées sur les risques de gastro-entérites et de cancer associés à la consommation d'eau. En 1991, une recherche de Pierre Payment a révélé que 35 % des cas de gastro-entérites au Québec sont attribuables à la consommation d'eau (Payment, P. et coll. 1991 : 707). Une seconde étude, qui a été menée de septembre 1993 à décembre 1994, confirme la validité de ces résultats, particulièrement chez les groupes d'âge à risque. Ainsi, 14 à 40 % des cas de gastro-entérites chez les enfants de 2 à 5 ans sont attribuables à la qualité de l'eau (Payment, P. et coll. 1997 : 28). Une recherche américaine a aussi démontré en étudiant l'épidémie de Milwaukee (1993) un lien de causalité entre une eau turbide et l'augmentation des cas de gastro-entérites, surtout chez les enfants et les adolescents (Moris, R.D. et coll. 1996 : 238). Une enquête similaire menée à Philadelphie auprès des départements de pédiatrie des hôpitaux confirme le lien entre la turbidité et l'accroissement des cas de maladies endémiques. Selon les données recueillies, un accroissement des niveaux de turbidité de l'eau distribuée est associé à des augmentations de 31,1 % du taux de gastro-entérite chez les enfants de plus de 2 ans (Schwartz, J. et coll. 1997 : 615).

Le traitement de l'eau par le chlore peut avoir des conséquences sur la santé. Ainsi, les trihalométhanes qui sont des sous-produits de la chloration de l'eau, formés principalement par réaction du chlore avec des substances organiques naturelles, pourraient avoir un effet cancérigène (Groupe scientifique de l'eau. 2002 : 4). Selon une étude menée dans la région des Grands Lacs à la demande de Santé Canada, l'ingestion d'eau chlorée sur une période de 35 ans est associée à un risque de 14 à 16 % plus élevé de contracter un cancer de la vessie (King, W.D. et Marrett, L. 1996 : 596). L'Agence américaine de protection de l'environnement évalue selon des données épidémiologiques que la chloration de l'eau peut causer de 1100 à 9300 des nouveaux cas de cancer de la vessie déclarés chaque année (United States Environmental Protection Agency. 1998 : 69435).

En conclusion, la fréquence des épidémies d'origine hydrique en Amérique du Nord au cours des dernières décennies montre la vulnérabilité de la population en lien avec la qualité microbiologique et chimique de l'eau. Cette ressource essentielle à la vie est un vecteur important de transmission de certains problèmes de santé touchant notamment le système gastro-intestinal. Il est donc possible de reconnaître qu'au Canada le risque infectieux lié à la consommation d'eau est toujours un problème actuel de santé publique et qu'une gestion responsable de cette ressource s'impose.

2. Problématique de recherche

Au Québec, environ 88 % de la population, soit près de 6,5 millions de personnes, s'approvisionne en eau potable par un réseau de distribution municipal ou privé (Robert, C. 2004 : p. 4). Une forte proportion de ces Québécois, soit près de 95 %, sont desservis par un réseau municipal (Robert, C. 2004 : 4). Afin d'assurer à la population une eau sécuritaire, le gouvernement du Québec a adopté, en mai 2001, en remplacement du Règlement sur l'eau potable (REP) datant de 1984, le Règlement sur la qualité de l'eau potable (RQEP). Cette nouvelle réglementation annonce le passage d'un règlement axé « sur le résultat final à un règlement intégrant des exigences relatives aux différentes étapes de la production d'eau potable » (ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. 2006 : 2). Elle définit de nouveaux paramètres à mesurer, ajuste plusieurs normes existantes, augmente la fréquence d'analyse, accroît le nombre de réseaux assujettis, exige un traitement minimal de l'eau et rend obligatoire la certification des opérateurs (Robert, C. 2004 : 10; ministère de l'Environnement. 2002 : 45). Elle fut entérinée pour assurer la protection de la santé publique (ministère de l'Environnement. 2004 : 5). En adoptant cette réglementation, le Québec s'est positionné « parmi les États ayant les normes de qualité les plus élevées et les contrôles les plus rigoureux en Amérique du Nord » (ministère de l'Environnement. 2002 : 45).

Pourquoi ce règlement n'a-t-il pas été adopté avant? Quels sont les événements qui peuvent expliquer ce nouveau règlement? Peut-on identifier des alliances d'acteurs qui ont influencé les décisions politiques? Ce sont quelques-unes des questions auxquelles ce mémoire veut tenter de répondre. Son objectif est de permettre une meilleure compréhension du jeu des acteurs impliqués dans le processus décisionnel qui a mené à l'adoption de cette réglementation.

2.1 Le Processus décisionnel

Dans le système politique canadien, il est difficile d'harmoniser les positions des acteurs concernant une action à entreprendre. Parler de processus signifie que la décision publique est l'aboutissement d'un ensemble de facteurs et d'acteurs et qu'elle s'insère dans un contexte particulier. La prise de décision gouvernementale dans une organisation aussi complexe que l'État moderne doit tenir compte : « d'intérêts multiples, de logiques contradictoires, d'impératifs légaux, administratifs, politiques et environnementaux difficilement conciliables » (Bernier, L., et Lachapelle, G. 1998 : 14). Une décision publique est l'aboutissement d'un long processus décisionnel qui est marqué par la mobilisation d'intérêts sectoriels divergents (Halpern, C. 2004 : 154).

Tout au long du processus décisionnel, des acteurs politiques à l'intérieur et à l'extérieur de l'appareil gouvernemental interviennent dans le but d'influencer les décisions dans le sens de leurs préférences. La formulation et le choix d'une solution adaptée pour résoudre un problème public donnent lieu à la mobilisation et à la confrontation d'intérêts particuliers, à l'apparition de conflits, à des tentatives de marchandages et de compromis (Halpern, C. 2004 : 154). Le jeu des acteurs est au centre du processus décisionnel. Les protagonistes agissent sur des enjeux à partir de leurs ressources. Certaines personnes réclament un changement, d'autres s'y opposent (Bernard, A. 2000; Lemieux, V. 2002; Mercier, J. 2002). En réalité, les acteurs cherchent à contrôler les décisions politiques. Ils voudraient ainsi rendre leurs préférences effectives (Lemieux, V. 2003 : 119).

Dans le cadre de cette étude, un processus décisionnel est défini comme l'aboutissement d'un ensemble de facteurs et d'acteurs qui agissent dans un environnement précis dont les caractéristiques déterminent à la fois les ressources à la disposition de ces acteurs et les contraintes avec lesquelles ils doivent composer (Setbon, M. 1993 : 31-32).

2.2 La gestion de l'eau au Canada et au Québec

Au Canada, le pouvoir de légiférer en matière de qualité de l'eau potable relève de la juridiction des provinces et des territoires. Santé Canada, publie cependant des recommandations à leur intention depuis 1968. La mise à jour régulière des recommandations est confiée au Sous-Comité fédéral-provincial sur l'eau potable. C'est devant l'augmentation sans cesse grandissante du nombre de produits à surveiller que Santé et Bien-être social Canada¹ a décidé, en 1986, de créer ce comité. Une révision des normes de qualité est effectuée à la suite de « l'étude approfondie de la documentation scientifique, technique et médicale sur de nouveaux paramètres et sur des paramètres dont la révision s'impose » (Santé Canada. 1996 : 7). L'intervention de Santé Canada se limite aux territoires fédéraux, mais cet organisme peut intervenir à l'échelle nationale lorsque la santé publique est menacée. Le Québec, au même titre que les autres provinces canadiennes, n'a pas l'obligation d'appliquer ces recommandations; il peut se doter de normes supérieures ou inférieures à celles de Santé Canada. De nos jours, la majorité des provinces canadiennes ont réglementé la distribution de l'eau potable sur leur territoire (ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. 2006 : 1).

En 1972, le gouvernement québécois a sanctionné pour la première fois, par l'entremise de la Loi sur la qualité de l'environnement, diverses dispositions afin d'encadrer la distribution de l'eau potable. En vertu de l'article 32.7 de cette Loi, le ministre de l'Environnement² a le pouvoir d'autoriser l'installation ou la modification d'un réseau de distribution de l'eau (ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. 2006 : 2; Robert, C. 2004 : 8). Cette législation reconnaît également la responsabilité des exploitants d'assurer la conformité de l'eau distribuée aux normes de qualité. Afin de préciser ces critères de potabilité, le Québec a adopté, en 1984, le REP. Cette réglementation établissait pour la première fois dans une province canadienne des

¹ Santé et Bien-être Social Canada est l'appellation pour Santé Canada avant 1996

² Ce ministère a changé d'appellation cinq fois au cours des vingt dernières années : ministère de l'Environnement du Québec, avant 1994; ministère de l'Environnement et de la Faune, de 1994 à 1998; ministère de l'Environnement, de 1998 à 2005; ministère du Développement durable, durant quelques mois en 2005 puis ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Pour faciliter la lecture nous allons utiliser le terme ministère de l'Environnement peut importe la période.

normes de qualité avec des exigences de contrôle (ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. 2006 : 2; Robert, C. 2004 : 8).

2.3 Le Règlement sur l'eau potable et les rendez-vous manqués

Le REP (1984) référait aux recommandations canadiennes sur la qualité de l'eau potable de 1978, édictées sur 46 paramètres, par Santé et Bien-être social Canada avec la collaboration d'intervenants provinciaux et territoriaux (Talbot, D. 2006 : 16; ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. 2006 : 2). Il obligeait tous les exploitants de système de distribution, desservant près de 90 % de la population du Québec, à fournir une eau qui répondait aux normes de potabilité pour consommation humaine. Ce règlement formulait entre autres des règles relatives à la désinfection résiduelle et à la turbidité (ministère de l'Environnement et de la Faune. 1997 : 3). Il prévoyait deux types de contrôle soit bactériologique³ et physico-chimique⁴. La fréquence d'échantillonnage obligatoire était établie en fonction du nombre d'abonnés desservis et des paramètres analysés (gouvernement du Québec. 1984 : 2125).

L'idée de modifier le règlement était à l'agenda du ministère de l'Environnement dès 1986. Le suivi de la mise œuvre du REP avait permis l'identification de lacunes importantes, et ce, notamment au niveau du contrôle et de la prévention (gouvernement du Québec. 1993 : 1). Une carence au niveau des équipements, une trop faible fréquence d'échantillonnage, un nombre limité de réseaux assujettis et des normes désuètes ne permettait pas au REP d'assurer les objectifs eu égard de la protection de la santé publique (gouvernement du Québec. 1993 : p. 1-2). Le Bilan sur la qualité de l'eau potable réalisé en 1989 par le ministère de l'Environnement avait souligné le problème relié au contrôle de la qualité de l'eau de consommation au Québec, notamment dans les municipalités de moins de 5000 habitants. Ainsi, durant la période s'échelonnant de novembre 1987 à octobre 1988, près de 70 % des petits réseaux, ceux desservant moins de 1000 personnes avaient été déclarés hors normes à au moins une reprise. La situation

³ Contrôle bactériologique : l'analyse des bactéries coliformes dans le cas d'une eau chlorée et l'analyse des bactéries coliformes et des bactéries coliformes d'origine fécale dans le cas d'une eau non chlorée.

⁴ Contrôle physico-chimique : la mesure de la turbidité et des substances inorganiques prévue aux articles 4 et 5 du *Règlement sur l'eau potable*.

était plus alarmante chez les réseaux municipaux desservant entre 1000 et 5000 abonnées où près de 9 exploitants sur 10 avaient été déclarés hors normes au cours de la même période (ministère de l'Environnement du Québec.1989 : 21-22).

En 1993, des modifications au REP étaient proposées en fonction des nouvelles recommandations canadiennes et internationales (Tableau 1). La proposition de règlement prévoyait une mise à jour des normes de qualité et des fréquences d'analyses obligatoires. Ce projet de modification portait particulièrement sur l'aspect bactériologique de la qualité de l'eau et proposait de resserrer le contrôle de sa qualité et le retour à la conformité suite à un dépassement (ministère des Affaires municipales. 1992 : 1). Il était estimé que la nouvelle version réglementaire engendrait des coûts importants pour les exploitants de système de distribution et pour le ministère de l'Environnement. Afin de faciliter le respect des nouvelles règles envisagées, entre autres celles de la turbidité et des trihalométhanes, les coûts d'immobilisation étaient évalués à 360 millions de dollars (M\$) (gouvernement du Québec. 1993 : 5).

Tableau 1 : Comparaison des normes alors en vigueur avec celles envisagées en 1993

	Turbidité Unité de turbidité néphélométrique (UTN)	Trihalométhanes Partie par milliard (PPB)	Fréquence d'échantillonnage pour les réseaux de moins de 200 personnes
Alberta	1	350	4/mois
Ontario	1	350	8/mois
États-Unis	< 1	Moyenne annuelle 100	1/mois
France	2	Objectif 1	
OMS		30	4/mois
Québec	5	350	2/année
Québec proposition	1	Moyenne de 50	1/mois + 1/semaine lorsque la norme de turbidité est dépassée

Source : Gouvernement du Québec (1993 : 7-8)

Ce projet de modification réglementaire, déposé au Conseil des ministres en mai 1993, avait cependant dû être réévalué à cause de son impact économique potentiel et du peu d'études épidémiologiques propres au Québec (Talbot, D. et Turgeon, J. 2007 : 2). De 1990 à 1995, la situation financière du Québec était préoccupante. L'économie québécoise se retrouvait dans un état de déséquilibre hérité des années 1980 et les investissements massifs en environnement n'étaient pas prioritaires (ministère des Finances 1996, p. II). De plus, le ministère de la Santé et des Services sociaux était incapable de produire une étude économique jugée valable pour justifier l'intervention gouvernementale dans ce domaine et le ministère des Affaires municipales ne pouvait pas s'engager dans le financement engendré par ces nouvelles normes. Dans ce contexte, les autorités gouvernementales n'ont pas donné suite au projet de mémoire relatif à cette éventuelle réglementation (Talbot, D. et Turgeon, J. 2007 : 3).

À la suite de l'échec de la proposition de 1993, une Table d'élaboration avait été mandatée en 1995 par le ministère de l'Environnement pour explorer des solutions réglementaires et non réglementaires. Après l'étude de différentes options, elle devait déposer ses recommandations au Comité exécutif du ministère de l'Environnement. Un cadre d'intervention réglementaire avait eu préséance sur une déréglementation partielle ou totale puisqu'une telle action était perçue comme un recul évident sur le plan de la santé publique. La solution retenue s'articulait autour de 5 grands axes de révision : normes de qualité de l'eau, contrôles obligatoires supplémentaires et améliorés de la qualité de l'eau, transfert électronique des données au ministère, actions en cas de dépassements et la désinfection des eaux de surface obligatoire. Aux yeux du ministère, le grand avantage de cette proposition se trouvait dans le fait que l'impact économique était minimisé et étalé dans le temps, sauf pour les petits exploitants privés et publics (Talbot, D. et Turgeon, J. 2007 : 3). Elle prévoyait une mise à jour des normes de qualité de l'eau en fonction des recommandations canadiennes publiées en 1996. La norme de turbidité à 1 UTN n'avait pas été retenue comme règle à cause de son impact économique (350 M\$). Cependant, une surveillance améliorée et accrue était exigée des réseaux de distribution lorsque la turbidité dépassait le seuil de 1 UTN recommandé par Santé Canada. Malgré les avantages économiques reliés à cette solution, un écart normatif

persistait entre le Québec et les autres juridictions nord-américaines, notamment en ce qui concerne la turbidité et l'obligation de filtrer l'eau de surface (Talbot, D. 2006 : 27-28).

Ce projet de règlement obtenait l'appui du ministère de la Santé et des Services sociaux, du ministère des Affaires municipales et de l'Association québécoise des techniques de l'eau⁵. Tous consentaient à des compromis pour faciliter la mise à jour du règlement de 1984. Malgré ce consensus, le projet de modifications fut abandonné à la suite du congrès annuel de Réseau environnement de 1998 qui avait conclu que cette solution ne modifierait pas le retard du Québec sur le plan des normes de qualité. Ce constat fut largement médiatisé et le ministre de l'Environnement de l'époque, Paul Bégin, s'engagea alors à ce que le Québec comble ce retard par rapport à ses voisins nord-américains (Talbot, D. et Turgeon, J. 2007 : 3).

En conclusion, le règlement québécois sur l'eau potable répondait aux normes de potabilité que recommandait Santé et Bien-être social Canada en 1978. En 1998, ces normes avaient près de 20 ans et le Québec affichait un retard grandissant par rapport aux nouvelles normes nord-américaines. À la suite du congrès annuel de Réseau environnement, tenu en avril 1998, la situation change rapidement. De nombreux acteurs revendiquent une nouvelle réglementation. L'orientation de la nouvelle politique sera influencée par le jeu des acteurs et par plusieurs éléments de l'environnement externe.

⁵ L'Association québécoise des techniques de l'eau est l'ancienne appellation de Réseau environnement

3. Les objectifs de l'étude

Cette étude porte sur la formulation du RQEP (2001). Chronologiquement, la formulation débute, selon nous, en avril 1998 avec le congrès annuel de Réseau environnement et se termine le 30 mai 2001 par l'adoption dudit règlement par le Conseil des ministres. Ce mémoire s'intéresse aux événements dans l'environnement externe qui ont influencé la formulation du RQEP, mais également à l'action des acteurs politiques impliqués dans le processus décisionnel. Ainsi, cette étude du RQEP a trois grands objectifs :

1. Décrire le sous-système, c.-à-d. l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus de production des politiques dans un secteur particulier d'intervention publique;
2. identifier certains facteurs externes au sous-système susceptibles d'avoir eu un impact sur le processus de formulation de cette réglementation;
3. dégager des regroupements d'acteurs fondés sur leurs valeurs, leurs croyances et les actions préconisées en matière de réglementation de l'eau potable.

Cette étude du processus de formulation du RQEP permet à l'instar de ce que proposent Bernier et Lachapelle (1998 : 20) de mieux saisir la complexité de cette intervention gouvernementale et l'importance de la négociation entre les divers groupes ou organisations intéressés par cet enjeu.

4. Le cadre d'analyse⁶

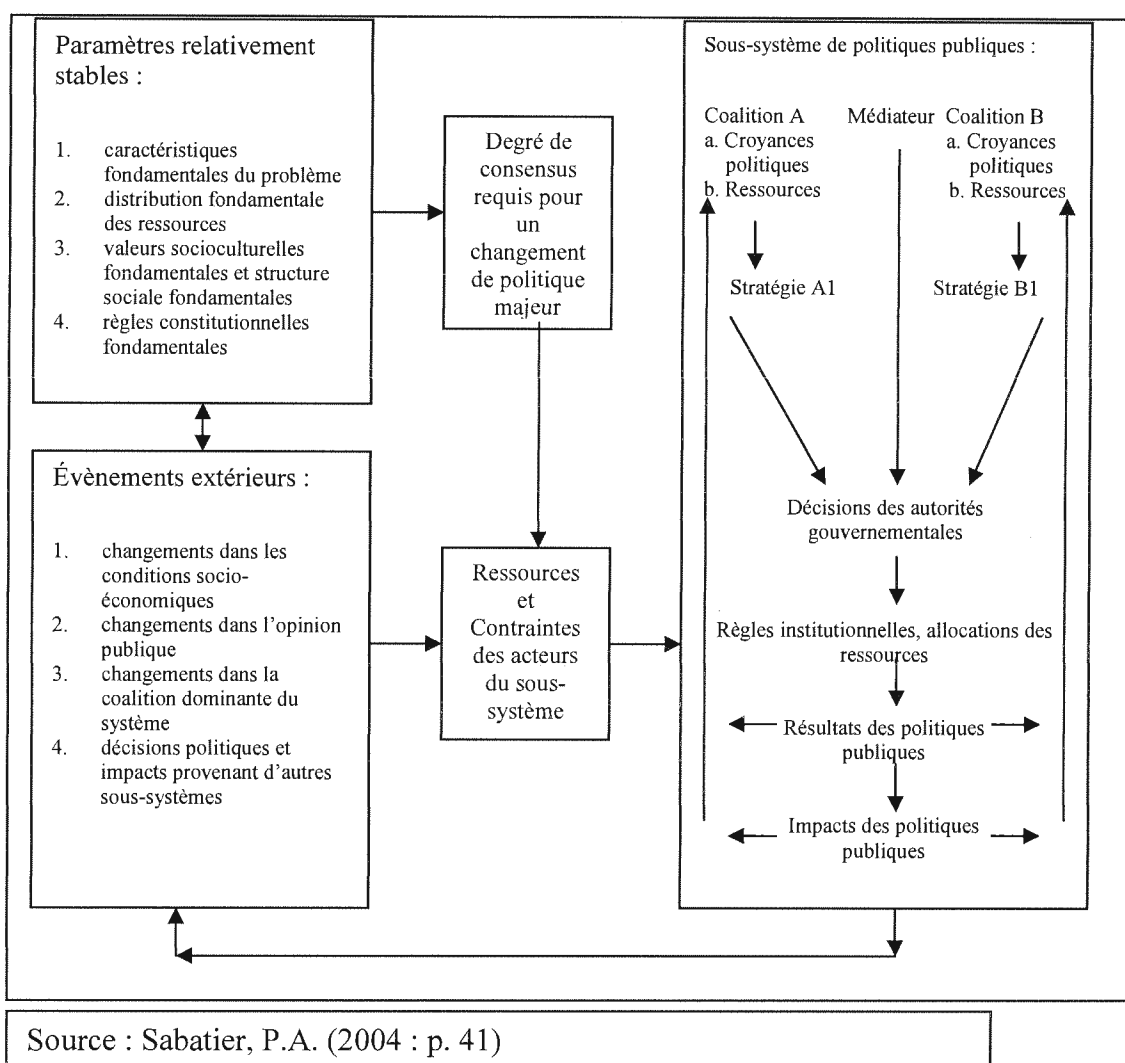
Les chercheurs spécialisés dans l'analyse des politiques s'intéressent depuis longtemps aux facteurs qui influencent la formulation de celles-ci, notamment ceux qui expliquent les changements dans l'action publique. Pour répondre aux objectifs de ce mémoire, le cadre d'analyse retenu est celui des coalitions plaidantes « Advocacy Coalition Framework » (ACF) de Sabatier et Jenkins-Smith (1993, 1999). Ce cadre explicatif couvre le cycle complet de production d'une politique publique, de ses origines à ses modifications éventuelles, et s'intéresse tant aux événements qu'aux acteurs qui ont contribué à son adoption. Les deux auteurs américains à l'origine de l'ACF invitent les analystes de politiques à envisager les changements dans l'action gouvernementale sous l'angle de la compétition à laquelle se livrent des coalitions d'acteurs, dont chacune défend un ensemble structuré de croyances et de valeurs (Sabatier, P.A. 2004 : 41; Sabatier, P.A. et Weible, C.M. 2007 : 192).

Ce cadre explicatif a suscité l'intérêt d'un grand nombre de chercheurs au cours des dernières années comme en témoignent ses 54 applications depuis 1998 (Sabatier, P.A. et Weible, C.M. 2007 : 190). À l'origine, l'ACF était principalement employé aux États-Unis pour étudier des politiques dans le secteur de l'énergie et de l'environnement (Sabatier, P.A. et Weible, C.M. 2007 : 190). Au cours des dernières années, son utilisation s'est graduellement élargie à d'autres pays et domaines d'intervention. Au Canada, il a été utilisé pour l'analyse de politiques publiques notamment dans le cas de l'éducation (Manhinney 1993), des forêts (Lertzman, K. et coll., 1996; Wellstead et coll. 2004), de la culture (St-Pierre, D. 2004) et de la pauvreté (Gauthier, J. 2006). Pour certains chercheurs, il s'agit d'un cadre d'analyse très promoteur pour expliquer le changement (Schlager, E. 1995 : 244; Fenger, M. et Klok, P. 2001 : 257). Certains

⁶ La présentation de ce cadre d'analyse est en grande partie inspirée d'une présentation effectuée en collaboration avec monsieur Joël Gauthier, en mars 2006, au Centre d'analyse des politiques publiques de l'Université Laval.

n'hésitent pas à affirmer qu'il constitue « l'une des tentatives les plus stimulantes de modélisation et d'analyse des politiques publiques » (Bergeron, H. et coll. 1998 : 195). Ce cadre d'analyse est orienté autour de trois éléments essentiels : le concept de sous-système, le modèle de l'acteur individuel et l'idée de coalitions plaidantes (Figure 1) (Sabatier, P.A. et Weible. C.M. 2007 : p.191-192). À la section suivante, ces différentes composantes du cadre d'analyse sont présentées et une attention particulière est également accordée aux voies possibles pour expliquer le changement dans les politiques publiques.

Figure 1 : Le cadre d'analyse des coalitions plaidantes



4.1 Le sous-système de politiques publiques et son environnement externe

Pour les concepteurs de l'ACF, l'unité d'analyse la plus appropriée pour comprendre le processus de changement dans les politiques publiques est le sous-système. Ce concept désigne les acteurs (membres de groupes de pression, personnalités politiques, fonctionnaires, chercheurs, journalistes) impliqués dans la formulation, l'adoption et la mise en œuvre des politiques dans un secteur particulier d'intervention publique (Sabatier, P.A. et Jenkins-Smith, H.C. 1999 : 135). Ces personnes interagissent régulièrement entre elles sur une période d'une décennie ou plus afin d'influencer toutes les étapes du cycle de production d'une politique publique (Sabatier, P.A. et Jenkins-Smith, H.C. 1999 : 135-136; Sabatier, P.A. et Weible, C.M. 2007 : 192). Le concept de sous-système rend compte de la complexité des enjeux présents dans la société moderne (Sabatier, P.A. et Weible, C.M. 2007 : 192). Les acteurs participants aux débats politiques qui désirent influencer la prise de décisions doivent se spécialiser, d'où l'existence dans un système politique de plusieurs sous-systèmes de politiques publiques.

Les personnes qui forment un sous-système de politiques publiques, même si elles proviennent d'horizons différents, ont tendance à se regrouper en coalitions plaidantes. Un sous-système en compte habituellement deux à quatre (Sabatier, P.A. et Jenkins-Smith, H.C. 1999 : 120). Ces regroupements d'acteurs développent, à partir de leurs ressources et de leurs croyances, un ensemble de stratégies pour influencer les autorités gouvernementales (Sabatier, P.A. 2004 : 41). La coalition qui a l'oreille des décideurs et qui parvient à les influencer occupe la position de coalition dominante. L'orientation d'une politique est fortement influencée par son système de croyances.

La plus grande partie du processus de production d'une politique publique se déroule à l'intérieur du sous-système et implique des négociations entre les différentes parties prenantes (Sabatier, P.A. et Weible, C.M. 2007 : 193). Toutefois, le comportement des acteurs peut parfois être influencé par des changements dans l'environnement externe au sous-système. Ainsi, des événements exogènes peuvent permettre à une coalition non dominante d'accroître ses ressources et détrôner la coalition dominante, de sorte que les politiques publiques traduiront, pour un moment, le système de croyances de la coalition

bénéficiant désormais d'un meilleur rapport de forces. Lorsqu'une coalition parvient à tirer profit d'une nouvelle conjoncture et à imposer ses vues, une réorientation majeure de l'action publique est alors possible (Sabatier, P.A. et Weible, C.M. 2007 : 193). À l'intérieur d'un sous-système, il existe également un groupe d'acteurs, les courtiers de politiques (policy brokers), qui agissent à titre de médiateur. Leur principal objectif est de réduire l'intensité des conflits entre les coalitions (Sabatier, P.A. et Jenkins-Smith, H.C. 1999 : 122). Cette fonction est notamment assumée par de hauts fonctionnaires et par certains élus (Sabatier, P.A. 1993 : 76).

Récemment, Sabatier et Weible ont porté une attention particulière aux ressources qu'utilisent les coalitions pour développer leurs stratégies et atteindre leurs objectifs. En s'inspirant des typologies développées par Kelman (1987) et Sewell (2005), ils proposent une catégorisation des ressources incluant l'accès aux autorités légales, l'opinion publique, l'information, la mobilisation des troupes, les ressources financières et l'habileté des dirigeants (Weible, C.W. 2006 : 5-6; Sabatier, P.A. et Weible, C.M. 2007 : 201-204). Dans le cadre de ce mémoire, nous avons également prêté attention aux ressources des acteurs, en nous inspirant de cette typologie.

4.2 Le modèle de l'acteur individuel et le système de croyances

Le système de croyances des acteurs impliqués dans les débats politiques leur permet de percevoir la réalité à travers une série de filtres (Sabatier, P.A. et Weible, C.M. 2007 : 194). Dans le processus d'élaboration des politiques, une méfiance mutuelle tend à s'opérer entre les acteurs des différentes coalitions en raison de leur propension à prendre appui sur des informations qui confirment leurs croyances (Sabatier, P.A. et Weible, C.M. 2007 : 194; Sabatier, P.A. et Weible, C.M. 2006 : 127). Autrement dit, les personnes ont tendance à négliger les renseignements ou les événements qui remettent en question leurs croyances et en contrepartie, à accepter facilement ceux qui les confirment. L'ACF reprend également une proposition de la «*prospect theory*» à savoir que les individus se souviennent davantage des défaites que des victoires et qu'ils sont portés à voir leurs opposants comme plus puissants et malintentionnés qu'ils ne le sont dans les

faits (Sabatier, P.A. et Weible, C.M. 2007 : 194; Sabatier, P.A. 2004 : 43). Ce « penchant diabolique » (*devil shift*) « contribue à cimenter les relations à l'intérieur des coalitions et à exacerber le conflit entre coalitions » (Sabatier, P.A. 2004 : 43). En d'autres mots, les membres d'une coalition sont d'autant plus incités à développer des mécanismes de coordination qu'ils perçoivent leurs rivaux comme puissants et menaçants.

Pour analyser la structure du système de croyances des acteurs, l'ACF propose de les classer dans une structure tripartite dont les deux premiers niveaux constituent le « noyau dur ». Au sommet, il y a les croyances fondamentales (*deep core beliefs*). Elles font référence aux principes fondamentaux des individus et elles sont « largement produites par la socialisation au cours de l'enfance » (Sabatier, P.A. 2004 : 43). Les changements y sont plutôt rares et, quand ils se produisent, c'est par un phénomène qui s'apparente à une « conversion religieuse » (Sabatier, P.A. et Jenkins-Smith, H.C. 1999 : 133). Le deuxième niveau est celui des croyances liées aux politiques publiques (*policy core beliefs*). Ces croyances normatives sont le ciment des coalitions et à ce niveau les changements sont possibles, mais difficiles (Sabatier, P.A. et Schlager, E. 2000 : 227). Enfin, à la base, il y a les aspects secondaires (*secondary beliefs*). Ces valeurs font référence aux décisions instrumentales et peuvent par exemple toucher le montant des allocations budgétaires à l'intention d'un programme spécifique. Les changements y sont plus fréquents et plus faciles (Sabatier, P.A. et Jenkins-Smith, H.C. 1999 : 133).

4.3 Les coalitions plaidantes

Pour avoir des chances de traduire leurs croyances en une politique publique actuelle, les acteurs qui composent un sous-système auraient tendance à se regrouper en coalitions. Une coalition plaidante⁷, regroupe des acteurs qui partagent un ensemble de croyances politiques communes (*policy core beliefs*) et qui font preuve d'un degré non négligeable de coordination à travers le temps (Sabatier, P.A. et Jenkins-Smith, H.C. 1999 : 120; Weible, C.W. 2006 : 5). Selon les concepteurs de l'ACF, plusieurs études de cas

⁷ La distinction fondamentale entre une coalition plaidante et une coalition de valeurs réside dans le fait qu'une coalition plaidante doit inclure un degré non négligeable de coordination (Weible, C.W. et Sabatier, P.A. 2004a : 17).

confirment l'existence de coalitions plaidantes (Sabatier, P.A. et Jenkins-Smith, H.C. 1999 : 128).

À l'origine, Sabatier et Jenkins-Smith avaient peu élaboré sur les facteurs incitant les acteurs à former et à maintenir des coalitions, ce qui leur a valu certaines critiques. Schlager et Blomquist (1995; 1996), mettent en doute ce postulat implicite de la théorie des coalitions plaidantes selon lequel le simple fait que des acteurs défendent des croyances similaires amène tout naturellement ceux-ci à se regrouper en coalitions. Ils affirment que la théorie des coalitions plaidantes sous-estime les coûts de transaction qu'engendre la coordination et que partager des croyances similaires est insuffisant pour contrer le resquillage (*free riding*) entre les coalitions et les conflits sur la répartition des bénéfices (Schlager, E. et Blomquist, W. 1996 : 663-667). Schlager (1995) propose d'ajouter à la théorie des coalitions plaidantes diverses hypothèses sur l'action collective, qui sont rejetées par les auteurs de l'ACF. Ces derniers estiment qu'elles sont fondées sur une surestimation des coûts de l'action collective. À leur avis, le fait que les membres d'une coalition partagent les mêmes croyances réduit les coûts de transaction liés à la nécessité de développer une compréhension commune des enjeux et diminue la propension des acteurs à céder au resquillage (Sabatier, P.A. et Jenkins-Smith, H.C. 1999 : 139-140).

Par ailleurs, les auteurs développant l'ACF ont en quelque sorte dilué la notion de coordination en indiquant que le niveau de coordination qu'il est possible d'observer à l'intérieur d'une coalition peut parfois être très faible (Sabatier, P.A. et Jenkins-Smith, H.C. 1999 : 140; Zafonte, M. et Sabatier, P.A. 1998 : 480). Si les membres de certaines coalitions font preuve d'une forte coordination (*strong coordination*) et vont jusqu'à définir un plan d'action commun, les membres d'autres coalitions se contentent d'orienter leurs stratégies en prenant en considération le comportement des acteurs qui partagent les mêmes objectifs (*weak coordination*) pour ainsi assurer une certaine complémentarité (Weible, C.W. et Sabatier, P.A. 2005 : 183; Zafonte, M. et Sabatier, P.A. 1998 : 480). Évidemment, les coûts associés à un faible niveau de coordination sont très peu élevés et donc faciles à surmonter. Enfin, Weible et Sabatier (2005) ont récemment démontré la

possibilité de prédire que les acteurs qui coordonnent leur action sont ceux qui partagent un même noyau de croyances liées aux politiques publiques (*policy core beliefs*), ce qui confirme l'existence des coalitions plaidantes (Weible, C.W. 2005; Weible, C.W. et Sabatier, P.A. 2005).

4.4 Les voies pour expliquer le changement dans les politiques publiques

Dans sa version de 1999, il était possible d'expliquer les changements dans les croyances et dans les politiques publiques par deux procédés : l'apprentissage des acteurs du sous-système (*policy-oriented learning*) et les événements dans l'environnement externe (*external perturbations*) (Sabatier, P.A. et Weible, C.W. 2007 : 198). Plus récemment, Sabatier et Weible (2007) ont ajouté deux nouvelles voies explicatives du changement, en l'occurrence : les perturbations internes au sous-système (*internal shock*) et les accords négociés (*negotiated agreement*) (Sabatier, P.A. et Weible, C.W. 2007 : 190). Cependant, étant donné que ces ajouts à l'ACF ont été faits en 2007 et que notre cueillette d'information a été menée principalement en 2005 et en 2006, seules les deux premières voies explicatives ont été retenues pour répondre aux objectifs du mémoire.

Le sous-système comme lieu d'apprentissage

Pour Sabatier et Jenkins-Smith, le sous-système peut être un lieu d'apprentissage, les acteurs modifiant leurs positions pour tenir compte de l'évolution de la situation, des nouvelles connaissances disponibles et des arguments de leurs opposants. L'apprentissage des acteurs porte essentiellement sur des aspects secondaires de leur système de croyances et conduit à des changements mineurs. Il peut s'effectuer à l'intérieur d'une même coalition ou entre diverses coalitions opposées. L'apprentissage entre les coalitions est plus problématique à cause des biais cognitifs introduits par les coalitions adverses qui ont développé une grande méfiance vis-à-vis les informations et les analyses de leurs adversaires. L'apprentissage repose sur la transformation progressive du système de croyances par confrontation aux réalités et aux autres systèmes de croyances (Bergeron, H. et coll. 1998 : 213).

Les facteurs externes influençant les sous-systèmes

Pour expliquer les prises de position des différents acteurs et leurs stratégies, il faut aussi analyser l'environnement dans lequel évolue le sous-système. Le contexte sociétal et son évolution déterminent les obstacles avec lesquels les acteurs doivent composer et les ressources à leur disposition pour faire valoir leur point de vue. Pour Sabatier et Jenkins-Smith (1993-1999), deux types de changements dans l'environnement influencent les sous-systèmes : les paramètres relativement stables et les événements extérieurs (Sabatier, P.A. et Jenkins-Smith, H.C 1999 : 120).

Le premier type de changement, les paramètres relativement stables, est rarement dépendant des stratégies des coalitions. Ces facteurs peuvent avoir un impact sur le degré de consensus nécessaire pour un changement politique majeur. Les auteurs de l'ACF, à qui l'on avait reproché leur biais américano-centriste, ont tenté de tenir compte de l'existence de différentes cultures politiques en ajoutant dans leur modèle la variable « degré de consensus requis pour un changement de politique majeur » (Sabatier, P.A. 2004 : 41). Ce degré de consensus est le produit des règles constitutionnelles d'un pays et de ses normes culturelles. Sabatier et Jenkins-Smith (1999 : 148-149) avancent l'hypothèse que dans les pays où il est plus difficile d'imposer un changement majeur, comme c'est le cas aux États-Unis, les acteurs seront plus enclins à forger des alliances avec une variété de groupes pour accroître les ressources de la coalition dont ils sont membres. Ils précisent par ailleurs que dans les régimes parlementaires d'inspiration britannique (exemple le Canada), le degré de consensus à atteindre pour imposer des changements importants est moindre qu'aux États-Unis. Les concepteurs de l'ACF ont identifié quatre paramètres relativement stables : les caractéristiques de base du domaine, la distribution primaire des ressources naturelles, les valeurs socioculturelles fondamentales et la structure sociale ainsi que les structures constitutionnelles (Sabatier, P.A. et Jenkins-Smith, H.C. 1999 : 120).

Le deuxième type de changement, les événements extérieurs, est plus dynamique et sujet à connaître des modifications au cours d'une décennie. Pour que des changements politiques majeurs surviennent, des perturbations importantes dans l'environnement externe constituent une cause nécessaire. Les changements dans les conditions socio-

économiques, l'opinion publique, la coalition gouvernante et les décisions et impacts des autres sous-systèmes font partie de ces événements déclencheurs (Sabatier, P.A. et Jenkins-Smith, H.C 1999 : 120). Ces perturbations peuvent affecter la distribution des ressources dans un sous-système et éventuellement générer un changement dans la coalition dominante (Sabatier, P.A. et Weible, C.W. 2007 : 199).

5. Méthodologie de recherche

Ce mémoire constitue la première application du cadre des coalitions plaidantes pour analyser le secteur des politiques publiques relatives à la gestion de l'eau potable au Canada. D'autres chercheurs ont déjà utilisé le même cadre explicatif pour étudier la qualité de l'eau aux États-Unis et en Europe (voir entre autres Sabatier, P.A. 1993; Sabatier, P.A. et Weible, C.W. 2004a, 2005; Weible, C.W. 2006; Loeber, A. et Grin, J. 2004). Le caractère scientifique de ce mémoire est assuré par ce cadre d'analyse dont les applications au cours des dernières années ont démontré son utilité pour expliquer le changement dans les politiques publiques. La section suivante présente les différents aspects de la méthodologie.

5.1 La stratégie de recherche

Eu égard aux objectifs de l'étude et de la période d'observation (1998-2001), la stratégie de recherche privilégiée est l'étude de cas unique. Selon Yin, il s'agit d'une stratégie appropriée lorsque l'accent est mis sur la compréhension et l'explication d'un phénomène complexe dans son contexte réel (Yin, R.K. 1994 : 13). Dans le cadre de ce mémoire, la mise en application de l'étude de cas unique se justifie par la complexité des enjeux liée à la gestion de l'eau potable au Québec depuis les années 1980 et par notre intérêt pour une politique gouvernementale particulière. Cette stratégie de recherche va permettre une meilleure compréhension du contexte et de l'histoire entourant la formulation du RQEP, mais également des interactions entre les acteurs impliqués dans le processus décisionnel.

Les limites de l'étude de cas

L'étude de cas est une stratégie largement utilisée en sciences sociales. Elle fait cependant l'objet de nombreuses critiques notamment sur le plan de la validité interne et externe des résultats. Sur le plan de la validité interne, qui fait référence à l'exactitude des conclusions de la recherche (Mace, G. et Pétry, F. 2000 : 83), l'une des limites de cette proposition d'analyse du RQEP est que le cas à l'étude ne s'appuie que sur des informations partielles. En effet, ce mémoire n'étudie pas les valeurs et les croyances des acteurs à l'intérieur de l'appareil gouvernemental au sein du ministère de l'Environnement (Roy, S.N. 2003 : 166-167). Il sera donc difficile d'affirmer que les

résultats de cette étude décrivent fidèlement l'ensemble du processus décisionnel. Un autre biais possible lié à la validité interne est le fait que le chercheur jouit d'une grande liberté et qu'il peut introduire des biais dans les résultats. Par exemple, c'est lui qui peut prendre la décision de laisser tomber des propos tenus par certains acteurs dans la presse écrite ou même encore ignorer certains écrits qui n'iraient pas dans la direction qu'il privilégie. Pour tenter de contrer ce problème de représentativité, des sources d'information et d'analyse multiples sont utilisées dans le cadre de ce mémoire.

Pour ce qui est de la validité externe, il est essentiel de demeurer prudent sur le degré de généralisation des résultats (Mace, G. et Pétry, F. 2000 : 83). En effet, nous n'analysons seulement qu'un cas et celui-ci se limite au ministère de l'Environnement du Québec et se déroule au cours d'une période précise. La culture institutionnelle du ministère a peut-être joué un rôle important dans le processus de production de cette politique publique. Puisque cette recherche propose une analyse approfondie du phénomène étudié, il est approprié de parler de généralisation analytique plutôt que statistique comme le suggère Robert K. Yin (1994 : 31). C'est entre autres à partir de ce type d'analyse que peut s'élaborer des comparaisons et même s'enrichir les théories existantes (Merriam, S.B. 2002 : 179).

5.2 La collecte et l'analyse des données

Pour mener à bien cette étude de cas, nous avons jugé approprié d'utiliser différents types de données. Dans un premier temps, nous avons effectué une revue de la littérature grise et de la presse écrite (données secondaires) pour décrire le sous-système de l'eau potable et repérer les événements extérieurs au sous-système qui ont influencé la distribution des ressources. Ensuite, nous avons analysé les mémoires (données secondaires) déposés lors de la consultation publique (2000) afin de mieux comprendre le positionnement des acteurs impliqués dans la formulation de cette réglementation. Finalement, pour identifier et interpréter les croyances des parties prenantes vis-à-vis de la réglementation de l'eau potable, un questionnaire (données primaires) a été envoyé aux différentes organisations qui étaient impliquées lors de la formulation du RQEP. L'analyse de ces données primaires a permis d'identifier les acteurs qui partageaient les mêmes croyances et qui

avaient tenté de coordonner leurs actions pour influencer les décideurs publics. Cette triangulation des sources d'information pour positionner les acteurs impliqués dans la formulation de cette réglementation (mémoires et questionnaire) permet d'augmenter la validité interne de l'étude. Les stratégies utilisées pour recueillir l'information ont des fonctions très différentes, mais elles permettent de répondre aux différents objectifs du mémoire. Cette complémentarité est essentielle pour décrire le plus fidèlement possible le sous-système et son environnement externe.

Les données secondaires

La collecte et l'analyse des données secondaires (littérature grise, presse écrite, analyse des mémoires) ont été réalisées au cours de l'automne 2005 en collaboration avec le ministère de l'Environnement. Pour orienter la recherche et la sélection des documents, mais surtout pour en faciliter l'analyse, nous avons utilisé un devis de recherche (Annexe 1) que le Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé (GÉPPS) a employé pour mener des études de cas rétrospectives portant sur l'adoption de politiques publiques favorables à la santé au sein de l'administration publique québécoise. Ces études avaient pour objectif de reconstruire le processus décisionnel, c'est-à-dire la dynamique du sous-système ayant mené à l'adoption des politiques publiques par les acteurs centraux.

Le devis de départ élaboré par cette équipe s'intéresse tant aux acteurs qu'au contexte dans lequel ils évoluent (événements dans l'environnement externe/paramètres relativement stables). Nous avons choisi ce devis puisque le cadre conceptuel à l'origine de cette recherche du GÉPPS (Annexe 2) s'inspire du cadre d'analyse développé dans les travaux de Sabatier et Jenkins-Smith (1999). Il reprend entre autres l'idée de sous-système, de coalitions et d'apprentissage en plus d'être adapté au domaine de la santé publique (Gagnon, F. et coll. 2007).

Pour ce qui relève plus spécifiquement de l'analyse des mémoires déposés lors de la consultation publique, nous avons retenu pour étude ceux provenant des organismes à caractère national ou régional plutôt que local. Cette analyse du contenu des mémoires nous a permis de dégager le positionnement des acteurs à partir des commentaires qu'ils

avaient émis. Tous les mémoires retenus (22) ont été étudiés à partir de six éléments de discordance que le ministère de l'Environnement avait identifiés lors de son analyse de la consultation publique (2000).

Les données primaires

Pour repérer les alliances d'acteurs qui ont influencé la formulation du RQEP, nous avons utilisé comme modèle un questionnaire validé dans le cadre d'une étude de cas menée par Weible et Sabatier sur la protection des espaces marins en Californie (Weible, C.W. et Sabatier, P.A. 2005). Les deux chercheurs américains ont démontré dans cette recherche que les croyances liées aux politiques publiques permettent de prédire les regroupements d'acteurs à l'intérieur d'un sous-système (Weible, C.W. et Sabatier, P.A. 2005 : 283). Notre questionnaire (Annexe 3) est composé sensiblement des mêmes catégories que celles employées dans leur étude.

Les acteurs retenus pour répondre au troisième objectif du présent mémoire devaient répondre à deux critères : (1) avoir participé à la consultation publique ou avoir fait parvenir une lettre au ministère de l'Environnement au cours du processus de formulation et (2) avoir un caractère national ou régional plutôt que local. Afin de distinguer les acteurs en faveur de la réglementation de l'eau potable de ceux qui s'y opposent, nous avons posé, à l'intention des différentes parties prenantes, quatre questions qui répondaient chacune à l'un des deux éléments des croyances liées aux politiques publiques que nous avons retenus (Annexe 4). Les répondants (24) devaient réagir à l'aide d'une échelle de mesure sur sept points (1=fortement en désaccord, 7=fortement en accord). Pour Sabatier et Weible (2007 : 195), le fait d'opérationnaliser deux éléments des croyances liées aux politiques publiques est suffisant pour regrouper les acteurs en au moins deux coalitions plaidantes à l'intérieur d'un sous-système.

Questions retenues aux fins d'analyse

1. Le Règlement sur la qualité de l'eau potable du Québec devrait servir d'exemple aux autres provinces canadiennes (préférences politiques associées aux croyances politiques).

2. Les impacts économiques à court terme pour mettre en place le Règlement sur la qualité de l'eau potable (2001) sont plus importants que les bénéfices anticipés à long terme pour la santé de la population (orientation sur les valeurs à privilégier).
3. Le ministère de l'Environnement du Québec a trop mis l'accent sur la protection de la santé publique (orientation sur les valeurs à privilégier).
4. Le Règlement sur la qualité de l'eau potable devrait être amendé pour réduire les impacts économiques pour les municipalités et les exploitants privés de systèmes de distribution d'eau (préférences politiques associées aux croyances politiques).

Cette reconstruction du système de croyances permet de proposer des regroupements d'acteurs à partir de leurs valeurs (coalition de valeurs). Afin de vérifier l'existence de coalitions plaidantes à l'intérieur du sous-système de l'eau potable, nous avons demandé aux différentes organisations, à l'aide d'une liste préétablie, de nous identifier les acteurs avec qui elles avaient tenté de coordonner leurs actions pour influencer les décideurs.

Pour analyser les données relationnelles, nous avons dans un premier temps utilisé l'analyse classificatoire (*cluster analysis*). Cette méthode employée par Weible (2005) est la plus simple et la plus directe pour vérifier la relation entre les valeurs des acteurs et leur coordination. Elle consiste, à partir des regroupements d'acteurs établis en fonction des croyances liées aux politiques publiques, à vérifier le pourcentage des relations que les acteurs entretiennent à l'intérieur et à l'extérieur de leur coalition de valeurs. Selon la théorie des coalitions plaidantes, les répondants coordonnent majoritairement leur action avec les personnes qui partagent un même système de croyances (Weible, C.W. 2005 : 466). Dans un deuxième temps, nous avons vérifié l'association qui existe entre les croyances liées aux politiques publiques et la mesure de la coordination à l'aide du coefficient de corrélation de Spearman. Pour mesurer cette relation, nous avons utilisé le progiciel SPSS 14. Selon Weible, les deux techniques que nous avons privilégiées sont appropriées pour vérifier si les organisations qui partagent un système de croyances similaires ont tendance à se coordonner pour former des coalitions plaidantes⁸.

⁸ Le 18 octobre 2007, Christopher Weible nous a fait parvenir par courriel une proposition comprenant différentes stratégies pour vérifier l'existence potentielle de coalitions plaidantes dans le sous-système de l'eau potable au Québec.

Le questionnaire a été administré par courrier. Le principal désavantage de cette technique est le taux de réponse qui peut varier énormément (Blais, A. et Durand, C., 2003 : 408). Il existe cependant une panoplie de moyens à la disposition du chercheur pour corriger, du moins en partie, cette situation souvent problématique. Dans le cadre de ce mémoire, nous avons utilisé 3 moyens pour nous assurer d'un bon taux de réponse :

- 1- L'envoi d'une lettre d'introduction présentant notre projet (Annexe 5);
- 2- l'obtention de l'appui du Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé;
- 3- un suivi serré des opérations (Rappels téléphoniques après 2 semaines et l'envoi d'un nouveau questionnaire après un mois).

Selon Blais et Durand ces moyens peuvent facilement faire doubler le taux de réponse (2003 : 408).

Pour l'envoi du questionnaire, nous avons utilisé Internet pour obtenir les coordonnées complètes des groupes. Par la suite, une vérification a été faite, par téléphone, dans chaque organisation pour identifier la personne qui a participé de près au processus d'élaboration du RQEP ou à l'une de ces modifications subséquentes. Cette démarche permet d'envoyer le questionnaire à des personnes précises.

6. Considérations éthiques

Ce mémoire a demandé la participation d'individus pour répondre à un questionnaire. Pour les répondants, il n'y avait aucun risque psychologique, physique ou social associé à cette collecte d'information. Afin d'assurer la plus grande transparence possible vis-à-vis les participants, nous avons fait parvenir une lettre d'introduction au questionnaire contenant les éléments ci-dessous :

1. Le titre du projet de recherche, le nom de l'étudiant et le nom du directeur de recherche;
2. une présentation du but de la recherche;
3. la nature de la participation;
4. une description des méthodes de recherche;
5. les moyens de diffusion des résultats.

Cette lettre de présentation a permis au répondant potentiel de savoir ce qui lui était demandé et l'utilisation qui sera faite de cette information. Tout au long du processus, le répondant pouvait également contacter le responsable de l'éthique à l'École nationale d'administration publique pour obtenir des informations supplémentaires. De plus, le fait de remplir et retourner le questionnaire constitue, de fait, un consentement à participer.

CHAPITRE 2 : LA FORMULATION DU RQEP

Ce chapitre a pour objectif de décrire le processus de formulation du RQEP adopté en 2001. Les principaux faits entourant l'adoption de ce règlement et les positions exprimées par les acteurs participants sont présentés. La révision du règlement adopté en 1984 s'est échelonnée sur plus de 15 ans et a mobilisé un grand nombre d'acteurs tant à l'intérieur de l'appareil gouvernemental que dans la société civile. Cette analyse descriptive débute avec le congrès annuel de Réseau environnement, tenu en avril 1998, et se termine par l'adoption de ladite réglementation en mai 2001. Un tableau chronologique retraçant les événements importants est présenté en annexe (Annexe 6).

1. Une réglementation de plus en plus contestée

1.1 Le congrès annuel de Réseau environnement suscite l'intérêt

2 avril 1998

Le congrès annuel de Réseau environnement⁹, tenu en avril 1998, a suscité l'intérêt de la presse écrite. La couverture médiatique s'intéresse particulièrement au retard du Québec sur le plan des normes de qualité de l'eau potable. Les propos tenus par Michèle Prévost, de la Chaire en eau potable de l'École polytechnique, et par Pierre Payment, de l'Institut Armand-Frappier, lors de la table ronde sur l'eau potable à l'occasion de l'ouverture du congrès, ont été repris par les médias. Les deux chercheurs ont ouvertement critiqué l'inaction et le retard du Québec sur le plan de la réglementation de l'eau destinée à la consommation humaine. Depuis plusieurs années, de nombreux chercheurs et d'autres spécialistes recommandaient au ministère de l'Environnement de resserrer les normes

⁹ *Réseau Environnement* est le plus important regroupement de l'industrie environnementale au Québec. Sa mission est d'assurer le développement des technologies et de la science, la promotion des expertises et le soutien des activités en environnement. Il regroupe près de 1400 membres qui proviennent autant du secteur privé que du secteur public. *Réseau Environnement* représente 250 entreprises (distributeurs et fabricants d'équipements, consultants, gestionnaires, etc.), près de 100 municipalités et plus de 1 000 professionnels (chercheurs, ingénieurs, techniciens, opérateurs, exploitants, etc.) du secteur de l'environnement.

adoptées en 1984. Michèle Prévost affirme que « ça fait 10 ans qu'on dit qu'il faut améliorer la réglementation sur l'eau potable. On a identifié des parasites pathogènes dans l'eau traitée de certains réseaux. On a des épidémies à travers toute l'Amérique du Nord. Le lien entre la santé publique et la qualité de l'eau est fait » (La Presse. 1998a : B8).

C'est la mesure de la turbidité ou de la transparence de l'eau qui est le point d'achoppement au cœur du processus de modernisation. Cette norme est celle qui est la plus fréquemment dépassée par les exploitants d'usines de traitement de l'eau au Québec. Le projet de règlement proposé en 1997 ne prévoit pas l'abaissement de cette norme qui, selon Mme Prévost, n'a pas que des « vertus esthétiques » (Brisson, B. 1998 : B2). En effet, pour elle, l'abaissement de la norme de turbidité est la « pierre angulaire de la refonte » et sans elle, tout cet exercice d'amélioration n'a pas sa raison d'être (Brisson, B. 1998 : B2). Le lien entre une turbidité élevée et un risque pour la santé publique est incontestable. Cette chercheuse affirme également que dans une eau trouble, on retrouve plus régulièrement des parasites comme le *Giardia* et le *Cryptosporidium* qui eux sont à l'origine de problèmes de santé comme des gastro-entérites (Brisson, B. 1998 : B2). Selon le *Bilan sur la qualité de l'eau potable au Québec de 1989 à 1994*, ces parasites sont présents dans au moins 40 % des lacs et des rivières desservant les municipalités québécoises en eau potable (Brisson, B. 1998 : B2). Le *Cryptosporidium* est entre autre responsable de l'épidémie d'origine hydrique qui a touché la ville de Milwaukee aux États-Unis en 1993. Cette éclosion a infecté plus de 400 000 Américains et a causé la mort de cinquante-trois personnes. Le Québec n'est pas protégé contre un tel drame puisque le règlement de 1984 ne prévoit pas le contrôle de ces protozoaires (Lemieux, L. 1998 : A11). De l'avis de Michèle Prévost : « Le règlement actuel est si désuet qu'il met en danger la protection de la santé publique » (Lemieux, L. 1998 : A11). Selon une étude économique préparée par le ministère de l'Environnement en 1992, la modernisation des équipements de traitement de l'eau coûterait au bas mot 375 M\$ (Brisson, B. 1998 : B2).

1.2 La réaction du ministre Paul Bégin

3 avril 1998

Suite au congrès de Réseau environnement, le ministre de l'Environnement Paul Bégin s'engage à soumettre un nouveau projet de règlement au Conseil des ministres au cours de la semaine suivante (La Presse. 1998b : A3). Pour le ministre : « Il n'est pas question qu'en matière d'eau potable, le Québec soit derrière d'autres provinces ou des États américains » (La Presse. 1998b : A3).

1.3 L'APIGQ veut que Québec hausse ses normes

16 juin 1998

L'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIGQ), qui regroupe environ 1000 ingénieurs du secteur public, exige qu'un nouveau règlement sur l'eau potable soit vite adopté comme l'avait promis le ministre de l'Environnement au début du printemps 1998. Pour Pierre Sirois, président de l'APIGQ, le règlement actuel « est désuet et compromet la santé publique, surtout dans les petites municipalités. Pire, la nouvelle réglementation à l'étude depuis près de dix ans, ne serait pas conforme aux normes reconnues au plan international, notamment par l'Environmental Protection Agency des États-Unis et par l'Organisation mondiale de la santé » (Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec. 1998 : 1).

Pierre Sirois donne l'exemple de la norme de turbidité au Québec à 5 UTN comparativement à la recommandation de l'EPA à 0,3 UTN. Il souligne qu'« à 5 UTN, l'eau est si opaque qu'elle ne permet pas de voir le fond d'une piscine de 12 pieds » (Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec. 1998 : 1). Il précise aussi qu'un taux élevé de turbidité rend en partie inefficace la désinfection bactériologique. Le risque de trouver des parasites dangereux comme le *Giardia lamblia* est plus élevé dans les eaux troubles (Noël, A. 1998 : A17). L'équipe de chercheurs de l'Institut Armand-Frappier et de l'École polytechnique a confirmé ce danger en analysant la performance de trente-huit usines de traitement de l'eau potable au Québec. Dans la

plupart des cas, les usines ne parvenaient pas à détruire ce parasite efficacement (Noël, A. 1998 : A17).

Cette largesse réglementaire se retrouve aussi dans le cas des trihalométhanes, des molécules qui se forment par une réaction chimique du chlore utilisé lors de la désinfection. Le ministère de l'Environnement reconnaît que ces produits sont cancérigènes. Malgré tout, la province maintient une norme de 350 PPB, alors qu'aux États-Unis on veut atteindre à moyen terme 40 PPB (Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec. 1998 : 1). Pierre Sirois donne aussi l'exemple du plomb où la teneur permise au Québec est cinq fois supérieure à celle acceptée ailleurs au Canada et aux États-Unis (Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec. 1998 : 1).

En somme, en juin 1998, les ingénieurs du gouvernement demandent à Québec d'adopter dans les plus brefs délais une nouvelle réglementation ajustée aux normes internationales. Ils revendiquent une surveillance accrue des réseaux privés et publics. De l'avis de cette association, il faut augmenter la fréquence d'échantillonnage des coliformes et ajouter de nouveaux paramètres à analyser par exemple les trihalométhanes (Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec. 1998 : 2). Elle va même jusqu'à réclamer l'affichage public des paramètres qui décrivent la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine et ce, pour chaque ville comme c'est le cas dans plusieurs municipalités françaises (Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec. 1998 : 2). Selon Pierre Sirois, il est inconcevable d'utiliser l'argument économique pour retarder la modernisation des normes pour la simple raison qu'un « mauvais traitement de l'eau entraîne des coûts importants dans le réseau de la santé » (Noël, A. 1998 : A17).

1.4 Une rencontre du comité de liaison permanent Environnement-municipalité

8 septembre 1998

Le comité de liaison permanent Environnement-municipalité regroupe entre autres les ministres responsables de l'Environnement (Paul Bégin) et des Affaires municipales (Rémy Trudel) ainsi que les présidents des unions municipales. Au cours de la rencontre du 8 septembre 1998, le ministre de l'Environnement a présenté les objectifs et les implications financières du projet de modification du REP. Le problème du financement des villes de plus de 5000 habitants a été souligné par l'Union des municipalités du Québec (UMQ). Selon l'étude réalisée par le ministère de l'Environnement, une mise aux normes complète implique des coûts de 350 M\$. Dans le but de réduire sensiblement la facture, une approche réglementaire basée sur l'évaluation du risque en cas de dépassement¹⁰ de la norme de turbidité a été retenue. Le ministère de l'Environnement estime à 100 M\$ les investissements requis au cours des cinq prochaines années pour moderniser les systèmes de traitement de l'eau d'une quarantaine de municipalités. Les unions municipales ont appuyé le projet réglementaire à condition que le gouvernement offre un financement aux municipalités de plus de 5000 habitants. (Talbot, D. 2006 : 31)

1.5 L'APIGQ et Réseau environnement accusent Québec

27 octobre 1998

L'APIGQ et Réseau environnement accusent Québec de jouer avec la santé publique en refusant de moderniser les normes sur l'eau potable. Pour Jean-Louis Chamard, président de Réseau environnement, le gouvernement du Québec refuse de moderniser ses normes pour une question économique. Selon les informations recueillies par des représentants de Réseau environnement auprès de hauts fonctionnaires, la nouvelle proposition a été freinée par le Conseil du trésor et le ministère des Finances qui craignent « les réactions des municipalités devant une facture de 75 millions sur cinq ans » (Francoeur, L.-G. 1998

¹⁰ Le dépassement de la norme de 1 UTN exigera la vérification sur un registre quotidien de la turbidité sur une période de 90 jours consécutifs. Si la norme est dépassée plus de 10% du temps pendant les 90 jours en question, l'exploitant devra dans les 36 mois suivants mettre en place un traitement permettant de régulariser la situation. Dans le cas contraire l'exploitant n'aura pas à modifier son système de traitement des eaux.

: A4). Jean-Louis Chamard et Pierre Sirois ont aussi soulevé le rôle de blocage qu'a joué le Secrétariat à la déréglementation dans ce dossier. À leur avis, les projets de lois et de règlements « ont très peu de chance de voir le jour dès qu'ils exigent des dépenses supplémentaires des entreprises ou des corps publics » (Francoeur, L.-G. 1998 : A4). Nonobstant le président de l'APIGQ reconnaît les efforts déployés par le ministère de la Santé et des Services sociaux et par le ministère de l'Environnement pour actualiser la réglementation et protéger par la même occasion la santé publique. Les préoccupations de ces deux ministères ont cependant eu très peu de poids comparé aux implications financières du projet à l'étude. (Francoeur, L.-G. 1998 : A4).

Au Québec, selon l'APIGQ et Réseau environnement, les normes relatives à la turbidité et aux trihalométhanes sont particulièrement désuètes, surtout quand elles sont comparées aux standards établis par l'Organisation mondiale de la santé et l'EPA (Francoeur, L.-G. 1998 : A4). Pour Jean-Louis Chamard, il faut changer les normes rapidement pour éviter d'utiliser des fonds publics pour construire des usines de filtration qui ne seront pas adaptées aux nouvelles exigences dans quelques années (Francoeur, L.-G. 1998 : A4). En résumé, le développement de l'expertise québécoise pour traiter l'eau destinée à la consommation humaine passe par l'adoption d'une nouvelle réglementation (Francoeur, L.-G. 1998 : A4).

1.6 Le ministère de l'Environnement étudie plusieurs scénarios

Printemps 2000

À cette époque, les autorités du ministère de l'Environnement étudient 4 scénarios de normalisation. Ces scénarios se basent sur les normes canadiennes ou américaines qui s'appliquent avec des modalités souples ou rigides. Ils s'intéressent à la norme de turbidité, une mesure de la quantité de particules en suspension dans l'eau nuisible à l'efficacité de la désinfection, et aux trihalométhanes, des sous-produits cancérigènes du chlore utilisé pour la désinfection de l'eau.

Le scénario I

Il correspond au projet de 1997 issu de la Table d'élaboration. Il réfère aux recommandations canadiennes dont la mise en application est souple. Ainsi, lorsque la norme de 1 UTN de turbidité est dépassée, l'exploitant doit entreprendre des vérifications sur l'efficacité de la désinfection. Quant à la norme de 100 PPB de THM, elle est mise en force 5 ans après l'adoption du règlement. Le coût de ce scénario est de 100 M\$ pour les 5 premières années.

Le scénario II

Il réfère aux recommandations canadiennes dont la mise en application est immédiate. Ainsi, dès que les normes de 1 UTN et de 100 PPB de THM sont dépassées, l'exploitant doit informer le ministère des actions entreprises pour remédier à la situation. Le coût de ce scénario est de 400 M\$ au cours des 5 ou 10 premières années.

Le scénario III

Il réfère aux recommandations canadiennes dont la mise en application est immédiate, mais il indique que les normes actuellement en vigueur aux États-Unis seront en vigueur 10 ans après l'adoption du règlement. Ces normes sont de 0,5 UTN et de 80 PPB de THM. L'avantage de ce scénario est qu'il permet de s'assurer que les équipements en eau bâtis durant la présente décennie respecteront des standards élevés de qualité. Les coûts de base de ce scénario sont équivalents au précédent, à l'exception d'un coût additionnel de 50 M\$ pour la ville de Montréal. La mise en vigueur de la norme américaine de 0,5 UTN signifie qu'un montant minimal de 100 M\$ est essentiel pour moderniser les deux usines dont la durée de vie utile sera de 30 ans. Ce montant a été dévoilé dans le cadre des audiences publiques sur la gestion de l'eau. Le coût du total scénario III est de 450 M\$.

Le scénario IV

Il réfère aux normes américaines et la mise en application est immédiate. Le coût de ce scénario est de 555 M\$ répartis sur 10 ans. Dès le départ, un plus grand nombre de réseaux sont visés par le dépassement de la norme de 0,5 UTN et dans une moindre mesure de la norme de 80 PPB de THM. Le système administratif sera donc engorgé

durant les premières années pour gérer un nombre élevé de dépassements. (Talbot, D. 2006 : 32-33)

1.7 La gestion des eaux municipales au Québec est critiquée

26 avril 2000

La gestion des eaux municipales au Québec est fortement critiquée lors d'une conférence de presse conjointe de Pierre Laferrière de la Chambre de commerce de Montréal-Métropolitain, de Pierre Payment de l'Institut Armand-Frappier, de Hubert Demard de Réseau environnement et d'André Porlier du Conseil régional de l'environnement de Montréal.

Au cours de cette conférence, Pierre Payment se demande pourquoi les Québécois se contentent de normes moins sévères que celles recommandées entre autres par Santé Canada ou par l'EPA aux États-Unis (Chambre de commerce de Montréal-Métropolitain. 2000 : 2). À titre d'exemple, la norme relative à la turbidité au Québec est cinq fois supérieure à celle recommandée par Santé Canada (1 UTN) et dix fois plus élevée que la norme américaine (0,5 UTN). De plus, la fréquence d'échantillonnage sur le territoire québécois, soit 2 prélèvements par année, est dérisoire comparée à celle en vigueur aux États-Unis où un prélèvement journalier est exigé (Chambre de commerce de Montréal-Métropolitain. 2000 : 1-2). Pour les représentants des différents groupes, une intervention musclée s'impose pour redresser la situation québécoise en matière de gestion des eaux municipales : « Il faut resserrer les normes et nous hisser au moins au niveau de la moyenne canadienne, en matière de qualité et de mesure de la qualité » (Chambre de commerce de Montréal-Métropolitain. 2000 : 2).

1.8 La recommandation de la Commission Beauchamp

3 mai 2000

Le 29 octobre 1998, le ministère de l'Environnement donne au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) le mandat de faire enquête et de tenir une audience publique sur la gestion de l'eau au Québec (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 2000A : 1). Cette consultation s'inscrit dans une démarche pour développer une politique québécoise sur la gestion de l'eau. L'un des thèmes abordés par la Commission Beauchamp est l'eau et la protection de la santé publique. Le rapport du BAPE, rendu public le 3 mai 2000, contient une série de recommandations dont la première reconnaît la vétusté du REP. La Commission recommande que de nouvelles normes et exigences de contrôle en matière de qualité de l'eau destinée à la consommation humaine soient annoncées et publiées le plus rapidement possible (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 2000B : 267). Elle estime que l'attente a déjà trop durée et qu'une intervention s'impose pour protéger la santé de la population (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 2000B : 267). Pour la Commission, « on ne peut pas jouer avec la santé des gens quand on sait que des risques existent » (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 2000B : 267). Il est inacceptable que le Québec adopte des normes inférieures à celles reconnues au plan canadien et international comme c'est le cas dans le projet à l'étude. Le retard du gouvernement québécois à promulguer une nouvelle réglementation est attribuable, selon la Commission, à la mauvaise volonté des municipalités qui s'opposent aux différents projets, essentiellement à cause des impacts économiques (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 2000B : 267).

1.9 La réaction du ministre Bégin sur la recommandation du BAPE

4 mai 2000

La Commission Beauchamp voit dans la réglementation actuelle de l'eau potable une menace importante pour la santé de la population. Afin de moderniser le règlement québécois, le ministre de l'Environnement, Paul Bégin, veut adopter « rapidement de nouvelles normes sur la qualité de l'eau potable pour placer la province non seulement au

niveau des normes canadiennes, mais aussi au niveau des normes internationales » (Francoeur, L.-G. 2000b : A8).

1.10 De l'eau contaminée à Walkerton

12 mai 2000

En mai 2000, dans la ville de Walkerton (Ontario), six personnes perdent la vie et 1346 cas de gastro-entérite sont déclarés suite à de la contamination par la bactérie *E. coli* de l'eau distribuée. (Agence de santé publique du Canada. 2000 : 171, Hruday, S.E. et coll. 2003 : 1). Le réseau d'aqueduc de cette petite municipalité ontarienne a été contaminé, le 12 mai 2000, suite à des pluies abondantes dans toute la région. Selon le service de santé de Bruce-Grey-Owen de nombreux facteurs ont contribué à l'émergence de cette épidémie. Parmi ces éléments, on retrouve une protection insuffisante de l'un des puits d'approvisionnement et des problèmes de chloration (Agence de santé publique du Canada. 2000 : 172).

2. L'émergence d'un nouveau projet de règlement

2.1 Présentation de la proposition

18 mai 2000

Au cours des 10 dernières années, plusieurs projets de modifications réglementaires ont été proposés. La majorité de ceux-ci ont été rejetés par les autorités centrales à cause de leurs impacts économiques potentiels si bien que le REP, adopté en 1984, est demeuré inchangé depuis son adoption. Un nouveau projet de règlement a toutefois été acheminé au Conseil des ministres le 18 mai 2000. Cette proposition de mise à jour du REP n'est pas reliée aux événements de Walkerton. Elle est issue d'un scénario proposé par le ministère de l'Environnement pour rallier les partenaires ministériels et institutionnels. Le nouveau projet de règlement tient compte à la fois des échanges tenus dans le cadre du congrès annuel de Réseau environnement en 1998, du mémoire déposé par Réseau environnement dans le cadre des audiences publiques sur la gestion de l'eau et des recommandations de la Commission Beauchamp (Talbot, D. 2006 : 35). Le tableau ci-dessous présente les principaux éléments contenus dans le nouveau projet de règlement.

Tableau 2 : Contenu de la nouvelle proposition

Les 5 grands axes de révision réglementaire
Une mise à jour des 77 normes de qualité sera faite en fonction des recommandations canadiennes les plus récentes et incitera à la mise en place d'infrastructures de traitement estimées à 425 M\$; dont une somme de 100 M\$ pour la seule ville de Montréal.
Le contrôle sera amélioré en termes de fréquence de prélèvements, de paramètres analysés et de nombre de réseaux visés (1 M\$/an).
Les données de qualité d'eau issues chaque mois du contrôle réglementaire devront être transmises au ministère sur format électronique.
Les modalités d'action suite à un dépassement des normes seront ajustées en fonction de la normalisation proposée (avis d'ébullition moins nombreux, mais mieux ciblés).
La désinfection adéquate des eaux de surface desservie par des réseaux municipaux sera rendue obligatoire, ce qui nécessitera la mise en place d'équipements selon un échéancier normalisé (4 M\$ en infrastructures).
L'abaissement dans 10 ans des normes de turbidité et de sous-produits de chlore en fonction des normes américaines va engendrer des investissements supplémentaires de 80 M\$

Source : Gouvernement du Québec (2000a : 2)

Cette modernisation des normes va permettre au Québec de se comparer aux autres provinces canadiennes et aux États-Unis en termes de protection de la santé publique. Cette nouvelle proposition de réglementation engendre des dépenses potentielles de l'ordre de 430 M\$. Des investissements supplémentaires de 80 M\$ sont également anticipés, 10 ans après l'adoption du règlement, pour abaisser les normes de turbidité et de trihalométhane en fonction des normes américaines (gouvernement du Québec. 2000a : 3). Ce projet de règlement correspond, du moins en partie, au troisième scénario à l'étude au ministère de l'Environnement au printemps 2000. Le grand avantage de cette proposition est l'étalement des dépenses dans le temps. Malgré tout, l'impact économique demeure élevé pour les petits exploitants et la situation est particulièrement préoccupante pour les réseaux privés qui ne peuvent pas bénéficier des programmes d'aide financière.

2.2 Walkerton : le gouvernement ontarien est critiqué

30 mai 2000

En Ontario, le gouvernement conservateur réagit aux critiques de l'opposition en proposant de nouvelles règles sur la gestion de l'eau. L'opposition néo-démocrate accuse les conservateurs d'avoir pris des décisions à l'origine de l'épidémie bactérienne de Walkerton. Elle reproche au gouvernement ontarien d'avoir eu tort de soustraire les laboratoires d'analyses à l'obligation de signaler tout cas de contamination de l'eau potable au ministère de l'Environnement (Perkel, C. 2000 : A1). Le responsable de la santé publique de Walkerton, le docteur Murray McQuigge, croit qu'un désastre courrait depuis quatre ans : « avant 1996, le laboratoire de santé publique faisait des analyses qu'il transmettait automatiquement à la direction de la santé publique. Est-ce que, d'après moi, revenir à cette stratégie ferait une différence ? Oui, je le crois » (Perkel, C. 2000 : A1). Le ministre ontarien de l'Environnement, Dan Newman, a avoué que ses fonctionnaires étaient au courant depuis avril de la contamination de l'eau à Walkerton et que la direction de la santé publique n'a jamais été avertie des risques d'infection (Perkel, C. 2000 : A1).

La nouvelle mesure prévoit que « si un laboratoire découvre qu'une analyse confirme qu'il est risqué de boire l'eau du robinet, il doit immédiatement en informer le ministère de l'Environnement, le ministère de la Santé, de même que la direction de la centrale d'épuration locale » (Perkel, C. 2000 : A1). L'opposition attribue l'épidémie de Walkerton aux compressions budgétaires¹¹ du gouvernement Harris et pour elle, confier l'analyse de l'eau à des laboratoires accrédités est un changement mineur qui ne corrige pas la situation problématique de la gestion de l'eau destinée à la consommation humaine en Ontario. Le Premier ministre Mike Harris a réagi aux commentaires du chef néo-démocrate Howard Hampton : « il est vrai que nous avons réduit la taille du gouvernement de façon à le rendre plus efficace. Nous avons fait campagne là-dessus, a dit Mike Harris. À aucun moment, nous n'avons éliminé un poste au ministère de l'Environnement dont l'absence puisse compromettre la prestation des services » (Perkel, C. 2000 : A1).

2.3 Trois spécialistes critiquent le projet de modification du règlement

1er juin 2000

Trois éminents spécialistes québécois du domaine de l'eau potable ont fait parvenir une lettre au ministre de l'Environnement du Québec afin de réitérer leur position quant aux faiblesses du projet de règlement à l'étude. Cette lettre a été signée par Michèle Prévost, titulaire de la Chaire en eau potable de l'École polytechnique de Montréal, Pierre Payment, de l'Institut Armand-Frappier, et Pierre Brisebois, un ingénieur de la firme Triax. Pour ces membres du comité eau potable de Réseau environnement : « l'interminable processus de révision de ce règlement a abouti à une proposition qui ne contient pas les éléments essentiels des règlements sur la qualité de l'eau retrouvés dans toutes les réglementations des pays industrialisés » (Payment, P. et coll. 2000 : 1). Ils croient que l'objectif principal de la révision des normes québécoises « doit demeurer la diminution des risques microbiologiques et chimiques auxquels est exposée la population via la consommation d'eau potable » (Payment, P. et coll. 2000 : 2). À leur avis, pour

¹¹ Le budget du ministère de l'Environnement a glissé de 287 à 165 millions entre 1994 et 2000, alors que le personnel est passé de 2400 à 1500 employés

protéger efficacement la santé publique, le projet de règlement doit inclure les éléments suivants :

1. Réduire la norme de turbidité au plus bas niveau possible;
2. rendre obligatoire la désinfection de l'eau;
3. adopter une approche qui ajuste le traitement de l'eau en fonction de la qualité de l'eau brute;
4. rendre obligatoire la formation des exploitants;
5. rendre obligatoire la révision du règlement tous les 5 ans;
6. augmenter la fréquence d'échantillonnage.

Ces trois spécialistes indiquent faire ces recommandations pour protéger adéquatement la santé publique (Payment, P. et coll. 2000 : 6). Pour influencer l'opinion publique, ils ont également fait parvenir un communiqué de presse qui a été repris par le journal *Le Devoir* (Francoeur, L.G. 2000c : A1).

2.4 L'APIGQ réclame une nouvelle réglementation

2 juin 2000

Pour l'APIGQ, une nouvelle réglementation de l'eau potable doit être adoptée au Québec pour éviter des incidents comme l'épidémie survenue à Walkerton. Ce regroupement d'ingénieurs demande au gouvernement du Québec de « cesser de faire courir des risques inutiles à la population » et de soumettre rapidement « son projet de règlement sur la qualité de l'eau potable à la consultation et passer à l'action » (Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec, 2000 : 1). En plus d'exiger que les normes québécoises en matière d'eau potable soient rehaussées, ils demandent au gouvernement de rendre obligatoire la formation des opérateurs et l'affichage de la qualité de l'eau dans les municipalités (Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec, 2000a : 1).

2.5 Premières modifications au projet de règlement du 18 mai 2000

9 juin 2000

Les malheureux événements survenus à Walkerton et les critiques adressées au gouvernement ontarien ont incité les autorités du ministère de l'Environnement à revoir le projet de règlement à l'étude au Conseil des ministres et à prévoir des mesures particulières. Un mémoire complémentaire comprenant quatre ajustements est acheminé au Conseil des ministres le 9 juin 2000. Ces ajustements portent sur la formation des opérateurs, le transfert des données, la désinfection des eaux souterraines sous l'influence des eaux de surface et sur la fréquence de prélèvement pour les réseaux de moins de 8 000 personnes (Tableau 3) (gouvernement du Québec. 2000b : 1). Ces modifications répondent également, du moins en partie, à la lettre qu'ont fait parvenir trois spécialistes en eau potable afin de réitérer leur position quant aux faiblesses du projet de règlement à l'étude.

Tableau 3 : Les ajustements proposés

Les quatre ajustements au projet de règlement
La désinfection minimale des eaux souterraines sous l'influence des eaux de surface (article 4) sera obligatoire pour les municipalités au même titre que la désinfection des eaux de surface.
Le contrôle sera amélioré (article 8) en termes de fréquence de prélèvements ; il sera de 8/mois pour les réseaux de moins de 8000 personnes.
Le laboratoire accrédité, qui effectuera les analyses, sera responsable, au même titre que l'exploitant, d'informer le ministère de l'Environnement et le réseau de la santé publique de tout résultat ne respectant pas les normes édictées (article 18).
L'opérateur d'un système de distribution d'eau potable municipal, privé ou institutionnel, devra être qualifié (article 29) en fonction des barèmes fixés par le gouvernement.

Source : Gouvernement du Québec (2000b : 1)

2.6 Le gouvernement décide d'aller de l'avant avec le projet

19 juin 2000

Pour répondre à la première recommandation de la Commission Beauchamp et éviter des drames comme celui de Walkerton, le ministre de l'Environnement du Québec, annonce la décision du gouvernement d'aller de l'avant dans la modernisation de la réglementation en matière d'eau potable (ministère de l'Environnement. 2000b : 1). Le ministre promet que le nouveau règlement sera prépublié d'un moment à l'autre dans la *Gazette officielle du Québec*. Par la suite, la population aura une période de 60 jours pour faire parvenir ses commentaires et enrichir le projet de règlement. Le ministre prévoit que le nouveau règlement sera en vigueur dès l'automne 2000 (ministère de l'Environnement. 2000b : 1).

2.7 Le fédéral est prêt à fournir 200 millions au Québec

22 juin 2000

Pour faciliter la mise en application des nouvelles normes envisagées en matière d'eau potable au Québec, le ministre fédéral de l'Environnement, David Anderson, a affirmé que son gouvernement était disposé à contribuer au financement de mise à jour des équipements de filtration. Le ministre Anderson a déclaré : « On est prêt à faire notre part et les 200 millions, le gouvernement est prêt à les garantir au Québec, car cela s'inscrit exactement dans le cadre des priorités du programme fédéral sur les infrastructures » (Francoeur, L.G. 2000d : A8).

2.8 Deuxième modification au projet de règlement

28 juin 2000

Le 21 juin 2000, le Conseil des ministres autorise la prépublication du projet de modification au REP dans la *Gazette officielle du Québec*. Le 28 juin 2000, le ministre de l'Environnement fait parvenir au Conseil des ministres un mémoire complémentaire pour renforcer une nouvelle fois le projet de modernisation. Deux ajustements supplémentaires sont proposés pour des raisons de santé publique : le premier porte sur l'obligation

d'échantillonner pour tous les réseaux publics et privés et l'autre sur l'entrée en vigueur du règlement 15 jours après sa publication (gouvernement du Québec. 2000c : 1).

2.9 L'Ontario renforce ses exigences sur l'eau potable

8 août 2000

Le gouvernement de l'Ontario annonce un nouveau règlement sur l'eau potable. Ce renforcement des normes fait suite à la tragédie de Walkerton. Pour Mike Harris : « Les événements de Walkerton nous ont fait saisir l'importance d'une eau propre, et pourquoi nous ne devons jamais prendre cela pour acquis » (La Presse. 2000 : B1). La nouvelle réglementation prévoit entre autres l'analyse régulière de la qualité de l'eau par des laboratoires autorisés et un transfert amélioré des données vers les autorités compétentes (La Presse. 2000 : B1).

2.10 90 réseaux devront apporter des correctifs à leurs infrastructures

18 août 2000

Après avoir procédé à une réévaluation préventive des 2400 réseaux d'aqueduc du Québec, le ministre de l'Environnement, Paul Bégin, a identifié 90 réseaux qui devront apporter des correctifs permanents à leurs infrastructures déficientes (ministère de l'Environnement. 2000c : 1). Les réseaux identifiés ont émis des avis d'ébullition 14 jours consécutifs ou 90 jours de façon interrompue selon les statistiques colligées en 1999 et au début de 2000 par le ministère de l'Environnement. Pour le ministre Bégin, « tous les réseaux d'aqueduc doivent fournir en tout temps aux Québécoises et aux Québécois une eau potable de bonne qualité. C'est une question de santé publique » (ministère de l'Environnement. 2000c : 1). Cette opération et les nouvelles normes annoncées le 19 juin 2000 sont des mesures pour éviter des épidémies d'origine hydriques comme celle survenue en Ontario en mai 2000.

3. La population et un groupe interministériel sont consultés

3.1 La tenue d'une consultation publique

Le 12 juillet 2000, le projet de règlement sur la qualité de l'eau potable fait l'objet d'une prépublication dans la *Gazette officielle du Québec*. Durant cette période de consultation de soixante jours, la population peut exprimer son opinion sur le projet de règlement proposé. Le ministère de l'Environnement a reçu 48 mémoires. La grande majorité des acteurs ont souligné leur appréciation du projet de modernisation. Les répondants estiment qu'il constitue un progrès important pour protéger la santé publique.

Un des irritants noté par de nombreux intervenants concerne les exigences imposées aux petits réseaux (ceux desservant moins de 30 personnes), plus particulièrement la fréquence d'analyse de 8 échantillons par mois. Les frais d'exploitation reliés à cette nouvelle norme provoquent une opposition en provenance des municipalités et des exploitants privés. Pour l'Association des terrains de camping du Québec¹², le nombre d'analyses exigé est trop élevé et les coûts associés à cette nouvelle norme ne sont pas abordables (Association des terrains de camping du Québec. 2000 : 3). L'UMQ¹³, quant à elle, doute de l'applicabilité des modifications proposées aux petits réseaux de distribution d'eau potable, notamment ceux qui ne sont pas inclus dans le règlement actuel. Elle craint que le nouveau règlement engendre la municipalisation de petits réseaux privés (Union des municipalités du Québec. 2000 : 5). Cette opinion est aussi partagée par la Fédération québécoise des municipalités (FQM)¹⁴. Cette association considère que les exploitants privés vont avoir de la difficulté à respecter les fréquences minimales d'analyse et embaucher des opérateurs qualifiés puisque contrairement aux municipalités, ces exploitants ne sont pas éligibles aux subventions gouvernementales (Fédération québécoise des municipalités. 2000 : 7-8).

¹² L'Association des terrains de camping du Québec regroupe plus de 465 membres (terrains de camping privés ou municipaux, des parcs ou des réserves fauniques) et représente 75 % de la capacité d'accueil des terrains de camping au Québec.

¹³ L'UMQ regroupe 271 membres, dont 235 municipalités locales, 30 municipalités régionales de comté, 2 communautés urbaines et 4 régions intermunicipales. Elle représente plus de 5 millions de citoyens ce qui lui permet d'intervenir dans les débats publics au nom de 71 % de la population du Québec.

¹⁴ La Fédération québécoise des municipalités représente plus de 900 municipalités; elle est présente sur 85 % du territoire québécois.

La question des courts délais de mise en œuvre a aussi suscité des critiques de la part de nombreux intervenants. Hydro-Québec¹⁵ juge que le délai de 15 jours suivant la publication du règlement est utopique considérant la multitude d'installations qui devront subir des ajustements pour répondre aux nouvelles exigences (Hydro-Québec. 2000 : 2). Cette opinion est partagée par les deux unions municipales. La FQM émet de sérieuses réserves quant aux délais d'application préconisés par le ministère de l'Environnement, notamment pour la norme de turbidité fixée à 0,5 UTN l'année suivant l'entrée en vigueur du règlement. Elle recommande au gouvernement d'ajouter une disposition qui prévoit un sursis raisonnable pour l'application des nouvelles normes (Fédération québécoise des municipalités. 2000 : 7). L'UMQ demande quant à elle au gouvernement de mettre en œuvre le nouveau règlement dans un délai rationnel, soit environ 6 ans (Union des municipalités du Québec. 2000 : 8).

De nombreux intervenants proposent de rendre obligatoire les contrôles de qualité de l'eau pour les puits individuels et les établissements touristiques saisonniers. L'objectif de ces mesures est de protéger la santé publique. Pour l'APIGQ, le nouveau règlement doit inclure les puits privés puisqu'au Québec, près de 10 % de la population est desservie par ce type d'infrastructure et l'eau distribuée peut être infectée entre autres par les activités agricoles (Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec. 2000b : 10-11). Pour l'Association canadienne des laboratoires d'essais¹⁶ (ACLE), cette situation met en danger une partie de la population, d'autant plus que ce type d'équipement est vulnérable aux contaminations (Association canadienne des laboratoires d'essais. 2000: 4). De plus, elle recommande de soumettre les établissements touristiques saisonniers aux contrôles prévus dans le projet de règlement, car il est inacceptable que ces réseaux fassent l'objet d'aucune surveillance (Association canadienne des laboratoires d'essais. 2000 : 2). La Direction de santé publique de la Montérégie recommande la modification du texte réglementaire pour inclure certaines entreprises, notamment les terrains de camping. À son avis, une surveillance adéquate de

¹⁵ Hydro-Québec est la société d'État appartenant au gouvernement du Québec responsable de la production, du transport et de la distribution de l'électricité au Québec.

¹⁶ L'Association canadienne des laboratoires d'essais (ACLE) est une association sans but lucratif qui a pour mission de représenter et soutenir ses membres dans la défense de leurs intérêts. Ce groupe réunit les plus importants laboratoires environnementaux du Québec qui sont responsables de plus de 90 % des analyses environnementales faites dans la province.

la qualité de l'eau de ces établissements permettra de protéger la santé de la population exposée (Direction de la santé publique de la Montérégie. 2000 : 1-2).

D'autres commentaires soulignent le manque de financement des exploitants, la pollution en amont et l'ajout de paramètres chimiques additionnels ou l'imposition de normes plus sévères. Pour analyser le contenu des mémoires (22)¹⁷, nous avons retenu les six commentaires les plus fréquemment émis selon une analyse menée par le ministère de l'Environnement à l'automne 2000 (ministère de l'Environnement. 2000d : 2). Le tableau suivant présente les commentaires les plus régulièrement exprimés selon la provenance des mémoires¹⁸. Une liste complète des organismes retenus aux fins d'analyse est présentée en annexe (Annexe 7).

Tableau 4 : L'origine des principaux commentaires émis lors de la consultation publique

Commentaires	Organismes
Diminuer la fréquence de contrôle pour les petits réseaux (moins de 30 personnes)	<ul style="list-style-type: none"> • Fédération québécoise des municipalités • Association provinciale des parcs de maisons mobiles • Association des terrains de camping du Québec
Inclure au contrôle les entreprises qui desservent un grand nombre d'usagers saisonniers (campings et les camps de vacances)	<ul style="list-style-type: none"> • Association canadienne des laboratoires d'essais • Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec • Direction de la santé publique de la Montérégie • Union des municipalités du Québec • Conseil régional de l'Environnement de l'Estrie • Association des Microbiologistes du Québec
Inclure au contrôle les puits individuels	<ul style="list-style-type: none"> • Association canadienne des laboratoires d'essais • Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec • Union des municipalités du Québec • Conseil régional de l'Environnement de l'Estrie • Association des Microbiologistes du Québec

¹⁷ Cette analyse aurait normalement dû inclure le mémoire présenté par la Fédération des pourvoyeurs du Québec cependant, ni l'organisme ni le ministère de l'Environnement n'a pu fournir un exemplaire.

¹⁸ L'origine des mémoires n'était pas incluse dans l'analyse originale menée par le ministère de l'Environnement.

Contrôler plus de paramètres chimiques ou normes plus sévères	<ul style="list-style-type: none"> • Association canadienne des laboratoires d'essais • Groupe de recherche sur l'eau potable de l'Université Laval • Réseau environnement • Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec • Direction de la santé publique de l'Outaouais • Association des Microbiologistes du Québec
Délai d'application trop court	<ul style="list-style-type: none"> • Fédération québécoise des municipalités • Union des municipalités du Québec • Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec • Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue • Association provinciale des parcs de maisons mobiles • Association de l'aluminium du Canada • Hydro-Québec
Demande d'une aide financière supplémentaire	<ul style="list-style-type: none"> • Union des municipalités du Québec • Fédération québécoise des municipalités • Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec • Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue • Association provinciale des parcs de maisons mobiles • Association des terrains de camping du Québec

3.2 Les recommandations du groupe interministériel de travail

Parallèlement à la consultation publique, le Conseil des ministres mandate un groupe de travail interministériel composé de représentants du ministère de l'Environnement, du ministère des Affaires municipales et de la Métropole, du ministère de la Santé et des Services sociaux et du ministère de l'Industrie et du Commerce pour examiner plusieurs problématiques en lien avec la réglementation de l'eau. Après plusieurs rencontres, ce comité de travail propose d'assujettir au règlement les établissements touristiques et les puits privés, de diminuer les exigences de contrôle pour les réseaux desservant moins de 30 personnes et d'inclure dans la nouvelle réglementation l'enlèvement minimal des parasites (gouvernement du Québec. 2000d : 4).

3.3 De nouvelles modifications proposées

30 novembre 2000

Pour répondre aux commentaires formulés par la population lors de la consultation publique et aux recommandations du comité de travail interministériel, le ministre de l'Environnement, Paul Bégin, propose de nouvelles modifications (Tableau 5) au projet de règlement en novembre 2000. Ces ajustements s'inspirent également du nouveau règlement ontarien sur l'eau potable adopté en août 2000.

Tableau 5 : Les principales modifications proposées et leur provenance

Ajouts proposés	Provenance de la proposition
Systématiser un contrôle trimestriel de 42 substances organiques et de 17 substances inorganiques aux réseaux desservant 6 résidences et plus (20 personnes et plus). Pour les réseaux desservant moins de 20 personnes, seule l'analyse annuelle des nitrates est exigée. De plus, le contrôle de toute substance nommée par les exploitants et propriétaires est requis dès que leur présence est soupçonnée.	Il répond aux requêtes de plusieurs mémoires et correspond aux contrôles préconisés par les législations ontariennes et américaines.
Assujettir les propriétaires de puits individuels à un contrôle semestriel de la qualité bactériologique de l'eau, par l'intermédiaire des municipalités.	Il permet une couverture de tous les consommateurs québécois et répond en partie aux revendications de l'UMQ et du groupe de travail interministériel.
Exiger le suivi en continu du chlore résiduel, de l'irradiation par les U.V. et de la turbidité à la sortie du traitement.	Il correspond aux demandes de Réseau environnement et aux exigences américaines et ontariennes.
Adopter un seuil d'enlèvement de 99 % des <i>Cryptosporidium</i> , 99,9 % des <i>Giardia</i> et 99,99 % des virus.	Il correspond aux recommandations du groupe interministériel de travail et du réseau de la santé et en partie des demandes de Réseau environnement et aux exigences américaines.
Imposer aux réseaux municipaux, aux réseaux privés et aux entreprises touristiques la filtration obligatoire des eaux sous l'influence directe des eaux de surface.	Il répond aux demandes de Réseau environnement, il correspond aux exigences américaines et ontariennes et complète les exigences inhérentes au respect de la norme de turbidité.

Imposer le transfert des données par le laboratoire accrédité.	Il correspond à la proposition ontarienne
Imposer la qualification des opérateurs renouvelable aux 5 ans et reconnaître les acquis d'expérience.	Il correspond à la réglementation ontarienne et constitue une demande de Réseau environnement.
Mettre en vigueur les dispositions visant la certification des opérateurs 12 mois après l'adoption du règlement.	

Source : Gouvernement du Québec (2000d : 1-2)

4. Vers un Règlement sur la qualité de l'eau potable

4.1 La suggestion du Sierra Legal Defense Fund

Janvier 2001

La Sierra Legal Defense Fund¹⁹ publie un rapport sur l'état de l'eau potable au Canada dans lequel chaque province canadienne a reçu une note de A à F liée à sa performance à l'égard de la protection de l'eau potable. Dans cette étude, l'Alberta et le Québec arrivent bons premiers avec une note B. La note A correspond aux normes en vigueur aux États-Unis (Francoeur, L.-G. 2001a : A1). Selon ce rapport, il existe au Canada une grande disparité au niveau des normes et des exigences de contrôle. Ce groupe écologiste suggère au gouvernement fédéral de réglementer l'eau destinée à la consommation humaine pour mettre fin à cette « gestion disparate » (Francoeur, L.-G. 2001a : A1).

4.2 Commentaires de l'APIGQ et de la Coalition Eau-Secours

31 janvier 2001

La Coalition Eau-Secours et l'APIGQ formulent une critique commune pour faire suite à la publication dans le journal *Le Devoir* du projet de règlement à l'étude. Pour ces deux organismes, la nouvelle réglementation sur l'eau potable améliore la sécurité des eaux de consommation, mais la facture pour les citoyens et les municipalités est importante et ne cessera pas de croître étant donné que le gouvernement québécois ne prévoit pas protéger davantage les sources d'eaux brutes. Louise Vandelac, porte-parole de la Coalition Eau-Secours²⁰, explique qu'un « examen attentif nous révèle que le projet risque d'être fort coûteux pour les contribuables, qu'il est sans véritable perspective écosystémique et qu'il ne fait aucunement appel aux règles de la gestion intégrée » (Francoeur, L.-G. 2001c : A3). Pour le président de l'APIGQ, Pierre Sirois, la nouvelle proposition contient plusieurs éléments positifs, mais il s'inquiète de la capacité du ministère de

¹⁹ Sierra Legal Defence Fund est le principal organisme à but non lucratif du Canada voué à l'application et à la consolidation des lois visant à protéger notre environnement, la faune et la santé publique.

²⁰ Le but de la coalition est de revendiquer et promouvoir une gestion responsable de l'eau dans une perspective de santé publique, d'équité, d'accessibilité, de défense collective des droits de la population, d'amélioration des compétences citoyennes des citoyens, de développement durable et de souveraineté collective sur cette ressource vitale et stratégique.

l'Environnement à appliquer les nouvelles normes puisqu'il n'a pas encore embauché ses 40 professionnels pour appliquer sa politique de l'eau (Francoeur, L.-G. 2001c : A3).

4.3 André Boisclair est nommé ministre de l'Environnement

9 mars 2001

Le premier ministre du Québec, Bernard Landry, donne la responsabilité du ministère de l'Environnement à André Boisclair.

4.4 De l'eau contaminée à North Battleford

Mai 2001

Dans la ville de North Battleford et le village de Battleford (Saskatchewan), plus ou moins 5 800 à 7 100 personnes ont souffert d'une maladie diarrhéique à la suite d'une éclosion de *cryptosporidiose* d'origine hydrique (Agence de santé publique du Canada. 2001 : 189). Un fonctionnement déficient du décanteur de l'usine de traitement de North Battleford, après l'entretien du 20 mars 2001, est à l'origine de la baisse de l'efficacité du traitement de l'eau distribuée et de l'augmentation par la même occasion de la turbidité de l'eau (Agence de santé publique du Canada. 2001 : 189).

4.5 Québec veut ses propres normes

8 mai 2001

Le ministre de l'Environnement, André Boisclair, et l'organisme Réseau environnement réagissent à la proposition des conservateurs de développer une loi fédérale pour établir des normes canadiennes sur l'eau potable. Le ministre québécois de l'environnement ne veut pas que le gouvernement fédéral intervienne dans les champs de compétences du Québec. Il croit que la sécurité publique ne serait pas protégée davantage par une telle intervention pancanadienne. De son côté, le président de Réseau environnement, Sylvain Laramée, souhaite également qu'Ottawa n'intervienne pas en matière d'eau potable pour des raisons techniques (Francoeur, L.-G. 2001d : A3).

4.6 Les puits individuels et les petits réseaux sont exclus

17 mai 2001

Le ministre de l'Environnement, André Boisclair, retire du projet de règlement sur l'eau potable les puits individuels et les petits réseaux de moins de 20 utilisateurs. Il a pris cette décision à l'issue de sa rencontre avec la Table Québec-Municipalités²¹ (Francoeur, L.-G. 2001e : A2).

4.7 L'adoption du règlement

30 mai 2001

Le RQEP a été adopté le 30 mai 2001 par le Conseil des ministres. Les coûts pour moderniser les infrastructures et rendre le réseau québécois conforme aux nouvelles normes sont évalués à 660 M\$. Deux programmes sont disponibles pour financer les travaux de mise à niveau des réseaux publics : le programme d'aide financière d'Infrastructures-Québec (160 M\$) et Travaux d'infrastructures Canada-Québec 2000 (300 M\$) (ministère de l'Environnement, 2001 : 3). La nouvelle réglementation est entrée en vigueur 15 jours après sa publication dans la *Gazette officielle du Québec*. Ce projet de règlement a subi quelques ajustements avant son adoption pour répondre aux préoccupations soulevées par les différents secrétariats et ministères consultés. Le tableau qui suit présente les modifications au projet de règlement en date du 30 mai 2001.

Tableau 6 : Modifications pour l'adoption

Modifications du 30 novembre	Modifications finales
Systématiser un contrôle trimestriel de 42 substances organiques et de 17 substances inorganiques aux réseaux desservant 6 résidences et plus (20 personnes et plus). Pour les réseaux desservant moins de 20 personnes, seule l'analyse annuelle des nitrates est exigée.	Systématiser un contrôle trimestriel de 42 substances organiques aux réseaux desservant plus de 5000 personnes. Ces contrôles correspondent à ceux préconisés aux États-Unis et dans les nouveaux règlements de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse. L'allègement du contrôle pour les réseaux de

²¹ La Table Québec-municipalités est un mécanisme de concertation où se rassemble les représentants du gouvernement et du milieu municipal pour discuter des dossiers concernant la place, le rôle, les responsabilités et l'administration des municipalités.

De plus, le contrôle de toute substance nommée par les exploitants et propriétaires est requis dès que leur présence est soupçonnée.	5000 personnes et moins correspond aux recommandations de plusieurs mémoires externes et aux préoccupations soulevées par les différents secrétariats et les ministères consultés, notamment le MSSS. Systématiser un contrôle trimestriel des nitrates et un contrôle annuel des autres substances inorganiques à tous les réseaux de plus de 20 personnes. Cette disposition correspond à la réglementation ontarienne.
Assujettir les propriétaires de puits individuels, à un contrôle semestriel de la qualité bactériologique de l'eau, par l'intermédiaire des municipalités.	Cette modification a été abandonnée.
	Imposer un contrôle minimal de 8 prélèvements par mois pour l'analyse des bactéries dans les réseaux municipaux, privés, institutionnels et touristiques desservant plus de 20 personnes. Cette disposition correspond à la réglementation ontarienne.
Exiger le suivi en continu du chlore résiduel, de l'irradiation par les U.V. et de la turbidité à la sortie du traitement.	Aucun changement
Adopter un seuil d'enlèvement de 99 % des <i>Cryptosporidium</i> , 99,9 % des <i>Giardia</i> et 99,99 % des virus.	Aucun changement
Imposer aux réseaux municipaux, aux réseaux privés et aux entreprises touristiques la filtration obligatoire des eaux sous l'influence directe des eaux de surface.	Aucun changement
Imposer le transfert des données par le laboratoire accrédité.	Aucun changement
Imposer la qualification des opérateurs renouvelable aux 5 ans et reconnaître les acquis d'expérience.	Aucun changement
Mettre en vigueur les dispositions visant la certification des opérateurs 12 mois après l'adoption du règlement.	Aucun changement

Source : Gouvernement du Québec (2001 : 1-2)

5. Synthèse

Ce chapitre a dressé un portrait des acteurs impliqués dans la formulation de cette réglementation et permet de répondre en partie au premier objectif de ce mémoire, soit décrire le sous-système. Cette présentation chronologique a également permis de repérer et de décrire certains événements qui sont susceptibles d'avoir influencé le processus décisionnel. Une analyse plus approfondie des principaux éléments entourant la formulation de ce règlement de même que le positionnement des acteurs impliqués est présentée dans le chapitre subséquent.

CHAPITRE 3 : ANALYSE DU CAS

Ce chapitre a pour objectif de faire ressortir des éléments d'analyse pertinents au regard des objectifs de recherche. Il analyse dans un premier temps différentes visions qui s'affrontent au cours du processus décisionnel. Dans un deuxième temps, il porte une attention particulière à l'environnement externe du sous-système. Et finalement, dans un troisième temps, il propose des regroupements d'acteurs à partir de leurs croyances et des actions qu'ils préconisent en matière de réglementation de l'eau destinée à la consommation humaine.

1. Les visions des acteurs

La nouvelle réglementation sur la qualité de l'eau potable a été plutôt bien reçue par les différents acteurs. La plupart reconnaissaient la désuétude du REP et l'importance de protéger la santé publique, surtout après les événements de Walkerton et North Battleford. Ces deux tragédies ont éveillé l'opinion publique et les autorités gouvernementales aux dangers liés à des normes de potabilité désuètes. Après ces épidémies d'origine hydrique, il était difficile de justifier auprès de la population le maintien d'un règlement datant de plus de 15 ans. Il ne faut cependant pas conclure pour autant qu'il y a eu un consensus sur la solution à retenir. Des désaccords entre les acteurs émergent au moment où les impacts économiques associés à cette modernisation sont abordés.

Il est possible d'identifier dans le sous-système de l'eau potable au Québec une confrontation entre deux visions : l'une axée essentiellement sur la santé publique et l'autre préoccupée par les impacts économiques. Pour les acteurs qui défendent la vision axée sur la santé publique, le Québec doit adopter sans délai des normes de qualité et de contrôle plus strictes. Pour eux, l'objectif principal de la révision doit demeurer la diminution des risques microbiologiques et chimiques auxquels est exposée la population. Ils considèrent inconcevable que le règlement québécois contienne des

exigences moins sévères que celles contenues dans les recommandations canadiennes (1996), dans la directive européenne (1998) et dans les normes de l'Organisation mondiale de la santé (1993). À l'opposé, les partisans de la vision axée sur les impacts économiques exigent le statu quo ou des normes plus souples avec des délais d'application plus réalistes. Ils exigent que chaque modification au règlement sur l'eau potable soit accompagnée d'un programme de financement adéquat. Ils dénoncent toutes les mesures qui ont pour effet d'augmenter les frais d'exploitation d'un système de traitement de l'eau potable. Pour des raisons essentiellement techniques et financières les partisans de cette vision font des pressions pour retarder la promulgation ou modifier les termes de la nouvelle réglementation.

L'élaboration de la nouvelle politique exigera de nombreuses années et un nombre considérable de compromis. Au cours de cette période, plusieurs projets de modifications réglementaires ont été proposés. La majorité de ceux-ci ont été rejetés par les autorités centrales à cause de leurs impacts économiques potentiels. Le retard du gouvernement à édicter les nouvelles normes semble attribuable partiellement à la résistance des municipalités. De plus, de 1990 à 1995, la situation financière du Québec était préoccupante. La croissance économique n'avait pas été aussi basse depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et les finances publiques québécoise se trouvaient dans un état de déséquilibre hérité des années 1980 (ministère des Finances 1996, p. II). Dans ce contexte, les investissements massifs pour améliorer la qualité de l'eau potable n'apparaissaient pas prioritaires. Les impératifs et la vision économique ont été prédominants jusqu'au congrès annuel de Réseau environnement en 1998. Par la suite, les exploitants des systèmes de distribution partageant la vision axée sur les impacts économiques ont modifié peu à peu leurs positions pour tenir compte de l'évolution de la situation, des nouvelles études épidémiologiques propres au Québec et des arguments de santé publique de leurs opposants. Un changement dans la réglementation semblait inévitable après Walkerton (2000) et ces acteurs, ne bénéficiant plus de l'appui des décideurs publics, ont dû accepter certaines modernisations au règlement malgré les contraintes techniques et financières auxquelles ils faisaient face.

Les acteurs qui partagent une vision axée essentiellement sur la santé publique ont organisé leurs actions vers la fin des années 1990. Avant que soit tenu le Congrès annuel de Réseau-Environnement (1998), de nombreux chercheurs, ingénieurs et représentants de l'industrie environnementale recommandaient au ministère de l'Environnement de resserrer les normes adoptées en 1984. Le processus de révision avait cependant abouti en 1997, à une proposition gouvernementale qui ne contenait pas les éléments essentiels des règlements sur la qualité de l'eau potable que l'on retrouve dans les pays industrialisés. Pour obtenir une politique qui corresponde davantage à leurs valeurs et pour protéger la santé publique, les acteurs qui partagent cette vision ont alerté la population et les autorités gouvernementales des dangers liés à la consommation de l'eau potable en rappelant, par exemple, qu'une proportion importante des stations de traitement de l'eau au Québec ne sont pas dotées d'équipements adéquats pour assurer l'enlèvement ou l'inactivation de certains micro-organismes pathogènes. De plus, des chercheurs ont mené des études épidémiologiques propres au Québec pour établir le lien de causalité entre l'ingestion de l'eau et certaines maladies comme les gastro-entérites. Ces acteurs disposent d'un savoir technique et scientifique important qui leur a permis après les événements de Walkerton d'obtenir l'attention des décideurs.

Le ministère de l'Environnement a joué au cours des années un rôle de médiateur afin de concilier les objectifs de protection de la santé publique et les impératifs économiques. Un rapprochement entre les deux tendances a été favorisé par l'arrivée au pouvoir d'un nouveau ministre de l'Environnement, en l'occurrence André Boisclair. Des concessions du ministre notamment sur la question des petits réseaux et des puits privés ont permis d'obtenir l'appui des unions municipales, ce qui a favorisé l'adoption du RQEP. Le tableau suivant présente les deux visions qui s'affrontent dans le processus de formulation du RQEP et les principaux acteurs qui les partagent.

Tableau 7 : Les visions des acteurs²²

Visions	
Protection de la santé publique	Réduction des impacts économiques
<ul style="list-style-type: none"> • Association canadienne des laboratoires d'essais • Groupe de recherche sur l'eau potable de l'Université Laval • Réseau environnement • Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec • Direction de la santé publique de l'Outaouais • Association des Microbiologistes du Québec • Institut Armand-Frappier de l'Institut national de la recherche scientifique • Chaire de l'eau potable de l'École Polytechnique de Montréal • Direction de la santé publique de la Montérégie • Direction de la santé publique de l'Outaouais • Conseil régional de l'Environnement de l'Estrie • Conseil régional de l'Environnement de la Montérégie • Chambre de commerce de Montréal-Métropolitain • Ordre des ingénieurs du Québec • Bureau de normalisation du Québec • Comité sectoriel de main-d'œuvre de l'environnement • Grappe de développement des industries l'environnement • Coalition Eau-Secours 	<ul style="list-style-type: none"> • Union des municipalités du Québec • Fédération québécoise des municipalités • Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec • Conseil régional de développement de l'Abitibi Témiscamingue • Association provinciale des parcs de maisons mobiles • Association des terrains de camping du Québec • Association de l'aluminium du Canada • Hydro-Québec • Fédération des pourvoyeurs du Québec • Conseil de l'industrie forestière du Québec • Centre patronal de l'Environnement du Québec

²² Ces regroupements ont été proposés à partir des mémoires déposés lors de la consultation publique et de différentes sorties publiques.

2. Les facteurs dans l'environnement externe

Un certain nombre de facteurs contextuels peuvent influencer les « *policy-makers* » et les « *decisions-makers* » impliqués dans le processus de formulation d'une politique publique. Cette notion d'environnement externe provient du cadre théorique au centre de ce mémoire. Ces facteurs renvoient au contexte politique, social et économique dans lequel évoluent les acteurs impliqués dans le processus d'élaboration d'une politique. Le tableau qui suit présente les principaux événements exogènes au sous-système qui sont susceptibles d'avoir influencé la formulation du RQEP.

Tableau 8 : Événements externes qui ont influencé la formulation du RQEP

Facteur externe	Explication
La contamination de l'eau potable à Walkerton.	<ul style="list-style-type: none"> • Démontre l'importance d'une saine gestion de l'eau. • Le gouvernement ontarien est accusé de négligence. Ce qui peut expliquer le court délai d'application après l'adoption du RQEP. • Influence l'opinion publique et les autorités gouvernementales en faveur de la modernisation du REP. • Crainte d'un drame semblable au Québec. • Cette tragédie donne naissance à la nouvelle réglementation ontarienne. • Pour la première fois au Canada, il est possible de relier la mort d'individus à une épidémie d'origine hydrique.
La contamination de l'eau à North Battleford.	<ul style="list-style-type: none"> • Influence l'opinion publique et les autorités gouvernementales en faveur de la modernisation du REP. • Crainte d'un drame semblable au Québec.
Évolution de l'opinion publique.	<ul style="list-style-type: none"> • Les réactions causées par les épidémies de Walkerton et de North Battleford.
Le gouvernement fédéral pense à légiférer sur la réglementation de l'eau potable.	<ul style="list-style-type: none"> • Le ministère de l'Environnement veut éviter une bataille constitutionnelle. • Protection d'une compétence provinciale.
Amélioration des finances publiques du Québec.	<ul style="list-style-type: none"> • L'équilibre budgétaire du Québec en 1998 lui permet de ravoire une certaine marge de manœuvre pour investir de nouveau (Charland, G. 2006 : 81). • À partir de 1998, les dépenses de la province augmentent à un rythme de 4,5 % par an (Charland, G. 2006 : 81).
Le gouvernement fédéral est prêt à contribuer au financement de la mise à jour des équipements de filtration par l'entremise de son programme sur les infrastructures.	<ul style="list-style-type: none"> • Ce programme fournit au ministère de l'Environnement une partie des ressources financières nécessaires à la mise aux normes des réseaux municipaux après l'adoption du RQEP. • Cette subvention fédérale permet d'obtenir l'appui des unions municipales en permettant la création d'un programme de subvention.

3. Les regroupements d'acteurs

Les concepteurs de l'ACF ont entrepris récemment de démontrer la possibilité de prédire que les acteurs qui coordonnent leur action sont ceux qui partagent un même noyau de croyances liées aux politiques publiques (Weible, C.W. 2005; Weible, C.W. et Sabatier, P.A. 2005). Cette hypothèse centrale de l'ACF a cependant été peu testée empiriquement, si bien que Sabatier et Weible invitent les chercheurs à continuer d'approfondir l'étude des relations entre les acteurs dans différents secteurs d'intervention et dans différents pays (Weible, C.W. et Sabatier, P.A. 2005 : 194-195). Ils proposent également de réfléchir à l'apport potentiel des travaux sur les réseaux de politiques publiques. Pour identifier les coalitions plaidantes à l'œuvre dans le sous-système de l'eau potable au Québec, trois grandes étapes sont nécessaires. Dans un premier temps, les croyances liées aux politiques publiques ont été opérationnalisées pour identifier les coalitions de valeurs. Par la suite, les données relationnelles ont été analysées à l'aide de l'analyse classificatoire pour vérifier si les parties prenantes interagissent majoritairement avec les acteurs qui partagent les mêmes valeurs. Finalement, une évaluation de la corrélation a été effectuée pour vérifier s'il existe un lien entre les croyances liées aux politiques publiques et la mesure de la coordination (réseau de coordination).

Les données utilisées dans cette analyse ont été recueillies au cours de l'été 2007, soit 6 ans après l'adoption du RQEP, à l'aide d'un questionnaire administré par courrier postal. Le taux de réponse s'établit à un peu plus de 83 % soit, 20 répondants sur une possibilité de 24. Pour les besoins de l'analyse, les différentes parties prenantes ont été regroupées en 7 grandes catégories d'acteurs : les exploitants privés et industriels (n = 5), les exploitants publics (n = 3), les chercheurs (n = 3), les ingénieurs (n = 1), les acteurs de santé publique (n = 2), les spécialistes en environnement (n = 3) et finalement les laboratoires d'essais et microbiologistes (n = 2). Le tableau suivant présente les différents répondants selon cette catégorisation.

Tableau 9 : Les différents répondants en fonction des catégories d'acteurs

Catégories d'acteurs	Répondants
Exploitants privés et industriels (EPI)	<ul style="list-style-type: none"> • Association de l'aluminium du Canada • Association des industries forestières du Québec • Centre patronal de l'environnement du Québec • Fédération des pourvoyeurs du Québec • Hydro-Québec
Exploitants publics (EP)	<ul style="list-style-type: none"> • Union des municipalités du Québec • Fédération québécoise des municipalités • Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec
Chercheurs	<ul style="list-style-type: none"> • Groupe de Recherche en Eau Potable de l'Université Laval • Chaire industrielle CRSNG en eau potable de l'École Polytechnique de Montréal • Institut Armand-Frappier de l'Institut national de la recherche scientifique
Ingénieurs	<ul style="list-style-type: none"> • Ordre des ingénieurs du Québec
Santé publique	<ul style="list-style-type: none"> • Direction de la santé publique de la Montérégie • Direction de la santé publique de l'Outaouais
Spécialistes en environnement (SEE)	<ul style="list-style-type: none"> • Réseau environnement • Comité sectoriel de la main-d'œuvre de l'Environnement • Grappe de développement des industries de l'environnement
Laboratoire d'essais et microbiologistes (LEM)	<ul style="list-style-type: none"> • Association canadienne des laboratoires d'essais • Association des microbiologistes du Québec
Autre	<ul style="list-style-type: none"> • Bureau de normalisation du Québec

3.1 Opérationnalisation des croyances liées aux politiques publiques

Pour visualiser les acteurs en faveur et en désaccord avec la réglementation de l'eau potable au Québec, quatre questions portant sur les croyances politiques ont été posées aux différentes parties prenantes. Comme mentionné précédemment (Chapitre 1), les acteurs devaient réagir à l'aide d'une échelle de mesure sur sept points (1=fortement en désaccord, 7=fortement en accord). Les questions retenues aux fins d'analyse ont été sélectionnées après avoir effectué une analyse de la composante principale à l'aide du progiciel SPSS 14. En réunissant ces questions, l'Alpha²³ obtenu est de 0,88 ce qui est très similaire au score rencontré par Weible (2005) dans son étude sur la protection des espaces marins en Californie. Pour analyser les réponses des protagonistes, la moyenne pour chacune des catégories d'acteurs a été calculée. Un résultat inférieur ou égal à 4 indique un désaccord avec cette réglementation, tandis qu'un résultat supérieur à 4 permet d'affirmer le contraire. Le tableau qui suit présente les différentes catégories d'acteurs en fonction des résultats qu'ils ont obtenus.

Tableau 10 : Les différentes catégories d'acteurs en fonction des moyennes obtenues

	Anti-RQEP	Pro-RQEP					
	EPI	Chercheurs	Ingénieurs	Santé publique	EP	SEE	LEM
N =	5	3	1	2	3	3	2
Moyenne	2,7	4,5	5	5,38	5,75	6	6,13

Le tableau 10 indique que les exploitants privés et industriels sont les seuls acteurs à être anti-RQEP avec une moyenne de 2,7, tandis que toutes les autres catégories d'acteurs sont pro-RQEP avec des moyennes se situant entre 4,5 et 6,13. De prime abord, le positionnement des exploitants publics est plutôt surprenant compte tenu du rôle de blocage qu'ils ont joué au cours des années 1990 pour retarder la promulgation d'une nouvelle réglementation. Il est alors possible de croire que l'opposition des exploitants publics n'était pas basée sur des éléments des croyances liés aux politiques publiques, mais sur des aspects secondaires qui touchent par exemple le montant des subventions accordées aux exploitants pour un programme spécifique de financement. Après le dépôt

²³ Indice statistique variant entre 0 et 1 qui permet d'évaluer l'homogénéité d'un instrument d'évaluation ou de mesure

du rapport de la Commission Beauchamp, les tragiques événements de Walkerton (2000) et de North Battleford (2001), ils ont dû accepter certaines modernisations au règlement malgré les contraintes financières auxquelles ils faisaient face. Il est important de souligner que contrairement aux exploitants privés et industriels, ils ont toujours reconnu l'importance d'intervenir pour protéger la santé publique. Une autre différence entre les deux grandes catégories de distributeurs d'eau est que les exploitants privés et industriels, qui desservent majoritairement moins de 200 personnes, ne peuvent pas bénéficier d'un programme de financement des infrastructures comme les exploitants publics. Ainsi, l'adoption et la mise en oeuvre du RQEP mettent potentiellement en danger la survie de nombreux exploitants comme ceux de terrains de camping ou de camps de vacances.

Les résultats présentés dans le tableau précédent sont potentiellement une bonne base pour identifier les coalitions plaidantes. Il faut maintenant examiner si les acteurs entretiennent principalement des relations avec les parties prenantes qui partagent sensiblement les mêmes croyances. Autrement dit, il faut confirmer si les coalitions de valeurs sont réellement des coalitions plaidantes.

3.2 La coordination entre les acteurs

Afin de vérifier l'existence de coalitions plaidantes à l'intérieur du sous-système de l'eau potable, nous avons demandé aux différentes organisations d'identifier les acteurs avec qui elles avaient tenté de coordonner leurs actions pour influencer les décideurs²⁴. Ce questionnement est approprié puisqu'une coalition plaidante regroupe des acteurs qui partagent un ensemble de croyances politiques communes et font preuve d'un degré non négligeable de coordination à travers le temps (Sabatier, P.A. et Jenkins-Smith, H.C. 1999 : 120; Weible, C.W. 2005 : 5). Le tableau ci-dessous présente les différentes catégories d'acteurs en fonction des relations qu'elles entretiennent à l'intérieur et à l'extérieur de leur coalition de valeurs.

²⁴ La question exacte : Avec qui, vous avez tenté de coordonner vos actions pour influencer les preneurs de décisions?

Tableau 11: La coordination des acteurs

Réseau Coordination										
	Anti-RQEP		Pro-RQEP							Autre
Catégories d'acteurs	EPI	Total partiel	EP	Chercheurs	Ingénieurs	Santé publique	LEM	SEE	Total partiel	
Exploitants privés et industriels (n = 5, cite 9)	89%	89%	0%	0%	0%	0%	0%	11%	11%	0%
Exploitants publics (n = 3, cite 13)	0%	0%	38%	0%	0%	38%	0%	23%	100%	0%
Chercheurs (n = 3, cite 9)	0%	0%	0%	22%	0%	44%	11%	22%	100%	0%
Ingénieurs (n = 1, cite 0)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Santé publique (n = 2, cite 4)	0%	0%	0%	25%	0%	50%	0%	25%	100%	0%
Laboratoire d'essais et microbiologistes (n = 2, cite 2)	0%	0%	0%	50%	0%	0%	0%	50%	100%	0%
Spécialistes en environnement (n = 3, cite 7)	14%	14%	29%	43%	0%	0%	0%	14%	86%	0%
Autre (n = 1, cite 6)	0%	0%	33%	17%	17%	0%	17%	17%	100%	0%

Ce tableau tend à confirmer l'existence de coalitions plaidantes pour la bonne raison que pratiquement toutes les catégories d'acteurs ont tenté de coordonner leurs actions majoritairement avec les groupes qui partageaient les mêmes croyances liées aux politiques publiques. Les exploitants publics (100 %), les chercheurs (100 %), les acteurs de santé publique (100 %), les laboratoires d'essais et microbiologistes (100 %) et les spécialistes en environnement (86 %) ont coordonné principalement leurs actions avec les parties prenantes pro-RQEP. À l'opposé, les exploitants privés et industriels (89 %) ont surtout coordonné leurs interventions entre eux (anti-RQEP).

Il est également intéressant de mentionner que les spécialistes en environnement et les exploitants privés et industriels ont tenté de coordonner leurs actions même si selon toute vraisemblance ils ne partageaient pas les mêmes croyances. Les scientifiques travaillant sur l'ACF ont reconnu l'existence potentielle de relations entre les coalitions (Weible, C.W. 2005; Weible, C.W. et Sabatier, P.A. 2005; Zafonte, M., et Sabatier, P.A. 1998). Ces interactions s'expliqueraient en partie par l'interdépendance fonctionnelle (*functional interdependence*) et par la dépendance aux ressources (*resource dependence*) (Weible, C.W. et Sabatier, P.A. 2005 : 184). Sabatier et Weible (2005) précisent que la dépendance fonctionnelle se produit lorsque des organisations coopèrent pour atteindre un but commun tandis que la dépendance des ressources suppose que les organisations sont incapables de produire elles-mêmes les ressources nécessaires pour parvenir à leur fin (Weible, C.W. et Sabatier, P.A. 2005 : 184). En ce qui a trait au sous-système de l'eau potable, les exploitants privés et industriels avaient tout intérêt à partager leurs ressources avec les spécialistes en environnement compte tenu des ressources informationnelles et de l'accès privilégié aux autorités légales dont ceux-ci disposaient. De leur côté, les spécialistes en environnement devaient tenter d'obtenir l'appui de tous les exploitants (publics, privés, industriels) pour influencer les décideurs et de cette façon obtenir une politique qui correspond à leurs croyances. Par ailleurs, les spécialistes en environnement semblent avoir joué un rôle central et mobilisateur dans la formulation de cette politique. Ils sont les seuls avec qui toutes les autres catégories d'acteurs, à l'exception des ingénieurs, ont tenté de coordonner leurs actions.

Selon toute vraisemblance, il est possible de dégager au moins deux grandes coalitions plaidantes à partir des résultats que nous avons obtenus en combinant les croyances liées aux politiques publiques avec une mesure de la coordination (réseau de coordination). La première coalition comprend les exploits privés et industriels (anti-RQEP) et la deuxième est composée des exploitants publics, des chercheurs, des acteurs de santé publique, des laboratoires d'essais, des microbiologistes et des spécialistes en environnement (pro-RQEP). En ce qui concerne les ingénieurs, il est difficile de les joindre à l'une ou l'autre de ces deux coalitions plaidantes étant donné qu'ils n'ont pas tenté de coordonner leurs actions avec les autres catégories de parties prenantes. Par ailleurs, aucune catégorie d'acteurs n'a essayé de communiquer avec eux pour faire front commun.

D'autre part, il faut essayer d'expliquer pourquoi il n'y a qu'une catégorie d'acteurs en désaccord avec le RQEP. Il est possible à notre avis d'attribuer cette particularité, du moins en partie, à une évolution du contexte entourant la prise de décision. Celui-ci est passé au milieu des années 1990 de conflictuel à collaboratif. À cette époque, le ministère de l'Environnement a entre autres commencé à organiser de nombreuses rencontres réunissant les différentes clientèles pour obtenir leurs opinions. C'est aussi à cette période qu'est apparu le comité multisectoriel de réglementation de l'eau potable, au sein de Réseau environnement, regroupant des représentants de toutes les parties prenantes intéressées par cet enjeu. Cette hypothèse va dans la même direction que les résultats d'une étude de Weible et Sabatier (2004a) sur la perception de la qualité de l'eau du lac Tahoe où un changement dans les croyances liées aux politiques publiques a été observé chez certains acteurs quand le contexte entourant la prise de décisions est devenu plus collaboratif. Cette interprétation pourrait expliquer le positionnement des exploitants publics, mais d'autres investigations sont nécessaires.

3.3 L'évaluation de la corrélation

Après avoir proposé formellement des coalitions plaidantes à l'aide de l'analyse classificatoire, il faut maintenant examiner s'il existe une relation fonctionnelle entre les croyances politiques et la mesure de la coordination. Dans le cadre de ce mémoire, cette analyse est réalisée avec le coefficient des rangs de Spearman. Cette mesure d'association

est appropriée pour étudier la corrélation entre deux variables ordinales (Huot, R. 2003 : 370). La valeur de l'indice obtenu est comprise entre -1 et +1 et plus elle s'approche de 0 plus la relation est faible (Huot, R. 2003 : 379-380). Le coefficient des rangs de Spearman doit être interprété avec la même échelle que celle utilisée pour qualifier le coefficient de Pearson. Cet indice a d'ailleurs été utilisé par Sabatier et Weible pour analyser la coordination dans le sous-système des espaces marins en Californie et notre méthodologie s'inspire fortement de leur démarche (Weible, C.W. 2005; Weible, C.W. et Sabatier, P.A. 2005).

Pour évaluer la corrélation, une échelle sur 3 points a été créée pour opérationnaliser la variable coordination (-1, 0 et +1). Un résultat de -1 est attribué aux acteurs ayant identifié davantage d'acteurs composant le regroupement anti-RQEP, une note de 0 correspond à une égalité (pro vs anti) ou à l'absence de coordination tandis que + 1 est octroyé aux parties prenantes ayant cité plus d'acteurs appartenant au regroupement pro-RQEP.

Le coefficient de Spearman a été calculé entre la moyenne obtenue par chaque acteur selon les croyances politiques (échelle sur 7) et le résultat de la mesure de la coordination (échelle sur 3). Un coefficient de 0,74 a été observé ce qui indique une corrélation de moyenne à forte entre les deux variables. De plus, cette relation est significative ($p < .01$) et confirme le postulat implicite de la théorie des coalitions plaidantes à savoir que les acteurs qui partagent les mêmes croyances liées aux politiques publiques ont tendance à coordonner principalement leurs actions entre eux. Les résultats obtenus dans cette recherche appuient les études antérieures de Weible et Sabatier (2005) et justifient le rejet par la même occasion des critiques de Schlager et Blomquist (1995; 1996). Ces deux auteurs reprochaient à la théorie des coalitions plaidantes de sous-estimer les coûts de transaction qu'engendre la coordination et que partager des croyances similaires est insuffisant pour contrer le resquillage.

4. Synthèse

Ce chapitre a répondu aux principaux objectifs de ce mémoire. Premièrement, il a traité des deux visions concurrentes que partagent les différentes parties prenantes impliquées dans le processus de formulation du RQEP. L'une est axée essentiellement sur la santé publique (après 1998), tandis que l'autre est davantage préoccupée par les impacts économiques (avant 1998). Cette réflexion a permis de dresser un meilleur portrait du sous-système de l'eau potable (objectif 1). Deuxièmement, il a porté sur l'identification de différents facteurs externes au sous-système susceptibles d'avoir influencé le processus de formulation de cette réglementation (objectif 2). Six facteurs externes ont retenu l'attention : Amélioration des finances publiques; contribution financière du gouvernement fédéral; évolution de l'opinion publique; menace de voir le gouvernement fédéral intervenir et les épidémies de Walkerton et de North Battleford. Troisièmement, il a abordé la création de regroupements d'acteurs (objectif 3). D'où la possibilité d'identifier dans le sous-système de l'eau potable au Québec au moins deux grandes coalitions plaidantes en combinant les croyances liées aux politiques publiques avec une mesure de la coordination. La première comprend les exploits privés et industriels (anti-RQEP) et la seconde est composée des exploitants publics, des chercheurs, des acteurs de santé publique, des laboratoires d'essais, des microbiologistes et des spécialistes en environnement (pro-RQEP).

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Cette étude du processus de formulation du RQEP a permis de mieux saisir la complexité de cette intervention gouvernementale de même que l'importance de la négociation entre les différentes parties prenantes intéressées par cet enjeu. Dans cette conclusion, nous rappelons dans un premier temps les principaux résultats obtenus. Dans un deuxième temps, nous proposons quelques pistes pour les recherches futures qui compteraient utiliser l'ACF comme cadre d'analyse.

1. Principaux résultats

L'analyse des données secondaires démontre que la plupart des acteurs, à l'exception des exploitants privés et industriels, reconnaissent la désuétude du REP et l'importance de protéger la santé publique. Deux grandes visions semblent avoir dominé le débat entourant cette nouvelle réglementation : l'une axée essentiellement sur la santé publique et l'autre préoccupée davantage par les impacts économiques. Les impératifs et la vision économique ont été prédominants jusqu'au congrès annuel de Réseau environnement en 1998. Un changement dans la réglementation était inévitable après le dépôt du rapport de la Commission Beauchamp (2000) et de la tragédie de Walkerton (2000). De plus, l'équilibre budgétaire du Québec ayant été atteint en 1998, les autorités gouvernementales bénéficiaient désormais d'une marge de manœuvre pour augmenter les dépenses publiques. Le savoir technique et scientifique dont disposent les partisans de la vision axée essentiellement sur la santé publique leur a permis après ces événements d'obtenir l'appui de l'opinion publique et l'attention des décideurs.

Les hauts fonctionnaires du ministère de l'Environnement ont joué un rôle important de médiateur au cours du processus de formulation du RQEP afin de concilier les objectifs de protection de la santé publique et les impératifs économiques. L'adoption de cette réglementation a également été favorisée par l'arrivée d'André Boisclair comme ministre de l'Environnement. De plus, le processus décisionnel a été influencé par certains facteurs

de l'environnement externe : amélioration des finances publiques, contribution financière du gouvernement fédéral, évolution de l'opinion publique, menace de voir le gouvernement fédéral intervenir dans un champ de compétence provinciale et les épidémies de Walkerton (2000) et de North Battleford (2001).

Il est possible grâce à l'analyse des données primaires d'identifier au moins deux coalitions plaidantes à l'œuvre dans le sous-système de l'eau potable au Québec étant donné que les acteurs composant ces regroupements partagent un ensemble de croyances politiques communes et font preuve d'un degré non négligeable de coordination. La première coalition plaidante regroupe des acteurs en faveur de cette réglementation (pro-RQEP) et elle est composée des exploitants publics, des chercheurs, des acteurs de santé publique, des laboratoires d'essais, des microbiologistes et des spécialistes en environnement. La deuxième regroupe les opposants à cette intervention étatique que sont les exploitants privés et industriels (anti-RQEP).

L'évaluation de la corrélation et l'analyse classificatoire confirment également l'une des prémisses de l'ACF à savoir que les acteurs sont portés à coordonner principalement leurs actions avec les parties prenantes qui partagent un même noyau de croyances liées aux politiques publiques. Il est donc possible de croire que la théorie des coalitions plaidantes ne sous-estime pas les coûts de transaction qu'engendre la coordination (Schlager, E. 1995, Schlager, E., et Blomquist, W. 1996). C'était la première fois au Canada et même dans un système politique de style britannique que la relation entre la notion de croyances liées aux politiques publiques et la coordination effective était vérifiée. Cette étude de cas confirme l'utilité de l'ACF pour analyser le secteur de l'eau potable au Québec. C'est un outil dynamique qui permet de mieux saisir le contexte entourant l'élaboration d'une politique et le jeu des acteurs impliqués dans le processus décisionnel. D'autres investigations et développement sont cependant nécessaires pour augmenter la valeur explicative de ce cadre d'analyse. Cette question est abordée dans la prochaine partie.

2. Quelques pistes pour les recherches futures

En conclusion, trois suggestions pourraient orienter des recherches ultérieures pour les chercheurs travaillant avec l'ACF.

Premièrement, la production des politiques peut différer selon le domaine d'activités étatiques, une réalité que les auteurs de l'ACF ont peu abordée. Les recherches sur les réseaux de politiques publiques pourraient être mises à profit pour contrer cette lacune. Au cours des années, ces recherches ont largement contribué à mettre en évidence le fait que les configurations d'acteurs et le type de relations que les acteurs entretiennent entre eux varient selon le secteur ou le sous-système à l'étude (Atkinson, M., et Coleman, W.D. 1992 : 157; Falkner, G. 2000 : 100). Afin de mieux expliquer les alliances entre les acteurs, il semble nécessaire de tenir compte d'une part de l'existence de différents réseaux d'acteurs en compétition à l'intérieur d'un même sous-système, comme le suggère l'ACF, et d'autre part du fait qu'il est possible de distinguer plusieurs types de sous-système de politiques publiques, ainsi que la recherche sur les réseaux de politiques nous l'enseigne (Atkinson, M., et Coleman, W.D. 1992; Van Warden, F. 1992).

Deuxièmement, pour évaluer l'évolution du contexte entourant la prise de décision (compétitif, collaboratif, etc.) et son impact sur l'apprentissage des acteurs composant le sous-système, il serait intéressant d'inclure plusieurs mesures dans le temps des croyances liées aux politiques publiques et du réseau de coordination. La théorie des coalitions plaidantes affirme que les coalitions plaidantes sont stables sur un horizon temporel de plus de 10 ans, mais l'influence du contexte entourant la prise de décision sur cette stabilité a été peu testée empiriquement (Weible, C.W., Sabatier, P.A. 2004a). L'analyse du sous-système de l'eau potable au Québec laisse croire que l'ACF sous-estime l'impact du contexte entourant la prise de décision sur le système de croyances des acteurs. Cette évolution du climat entourant le processus décisionnel pourrait expliquer entre autres l'évolution du positionnement de certains acteurs à travers le temps.

Enfin, dans le but d'analyser les relations entre les différentes parties prenantes, les chercheurs travaillant avec l'ACF auraient tout intérêt à exploiter davantage les possibilités qu'offre l'analyse structurale. Selon Lemieux et Ouimet (2004 : 9), cette approche a pour objectif de décrire ou d'expliquer la forme des relations entre les acteurs sociaux. Elle pourrait entre autres favoriser l'identification de sous-coalitions à l'intérieur des coalitions plaidantes ce que l'analyse classificatoire tend à sous-estimer. La méthode structurale permet de rendre le concept de réseau de politique publique plus tangible (Lemieux, V. et Ouimet, M. 2004 : 20).

BIBLIOGRAPHIE

Agence de santé publique du Canada. (2000). « Écllosion de gastro-entérite d'origine hydrique associée à un réseau d'aqueduc municipal contaminé, Walkerton (Ontario, mai-juin 2000 », *Relevé des maladies transmissibles au Canada*, vol. 26. no. 20, p. 170-173.

Agence de santé publique du Canada. (2001). « Écllosion de cryptosporidiose d'origine hydrique, North Battleford (Saskatchewan), printemps 2001 », *Relevé des maladies transmissibles au Canada*, vol. 27. no. 22, p. 185-192.

April, P. (2000). « Bégin impose des règles sévères sur l'eau potable », *La Presse*, 20 juin 2000, p. A1

Association canadienne des laboratoires d'essais. (2000). *Projet de modification du règlement sur la qualité de l'eau potable*, Document déposé lors de la consultation publique, 4 p.

Association de l'aluminium du Canada. (2000). *Consultation publique du Projet de modification du règlement sur l'eau potable*, Document déposé lors de la consultation publique, 3p.

Association des industries forestières du Québec. (2000), *Projet de nouveau règlement sur l'eau potable*, Document déposé lors de la consultation publique, 9 p.

Association des microbiologistes du Québec. (2000). *Nouveau règlement sur la qualité de l'eau potable*, Document déposé lors de la consultation publique, 2 p.

Association des terrains de camping du Québec. (2000). *Projet de modification du règlement sur l'eau potable*, Document déposé lors de la consultation publique, 5 p.

Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec. (1998). *Les ingénieurs réclament d'urgence une nouvelle réglementation sur l'eau potable*, Communiqué de presse, 16 juin 1998, 2 p.

Association provinciale des parcs de maisons mobiles. (2000). *Projet de règlement*, Document déposé lors de la consultation publique, 8 p.

Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec. (2000a). *Règlement sur l'eau potable : la lenteur de Québec menace la santé publique*, Communiqué de presse, 2 juin 2000, 1 p.

Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec. (2000b). *Commentaires sur le projet de Règlement sur la qualité de l'eau potable*, Document déposé lors de la consultation publique, 14 p.

Atkinson, M., et Coleman, W.D. (1992). « Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Gouvernance ». *Gouvernance: an International Journal of Politics and administration*, vol. 5, p. 154-170.

Bergeron, H., Surel, Y., Valluy, J. (1998). « L'advocacy coalition framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? » *Politix*, vol. 41, p. 195-223.

Bernard, A., (2000). *La vie politique au Québec et au Canada*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 596 p.

Bernier, L., et Lachapelle, G. (1998). « L'étude des politiques gouvernementales » dans Tremblay, M. (dir.), *Les politiques publiques canadiennes*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 13-39.

Blais, A., Durand, C. (2003) « Le sondage », dans Gauthier, B. (dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données* (4^e édition), Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 387-429.

Brisson, B. (1998). « Une norme esthétique de 375 millions ! », *La Presse*, 2 avril 1998, p. B8.

Brisson, B. (2000). « Eau potable : la précipitation après des années d'inaction », *La Presse*, 19 août 2000, p. A3.

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (2000). *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*, Tome 1, 477 p.

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (2000). *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*, Tome 2, 283 p.

Bureau de normalisation du Québec. (2000). *Commentaires sur le projet de modification du Règlement sur l'eau potable*, Document déposé lors de la consultation publique, 3 p.

Burnett, M., et Davis, C. (2002). « Getting out the cut: Politics and national forest timber harvests, 1960-1995 ». *Administration & Society*, vol. 34, no. 2, p. 202-229.

Centre patronal de l'environnement du Québec. (2000). *Mémoire sur le projet de modification du Règlement sur l'eau potable*, Document déposé lors de la consultation publique, 8 p.

Chambre de commerce de Montréal-Métropolitain. (2000). *Gestion des eaux municipales au Québec : les normes les plus basses du continent, des réseaux en mauvais état et des rejets polluants dans les cours d'eau – une situation alarmante, selon plusieurs observateurs et experts*, Communiqué de presse, 26 avril 2000, 3 p.

Charland, G. (2006) « Le Québec comparé et les finances publiques au Canada, 1992-2002 » dans Crête, J. (dir.), *Politiques publiques : le Québec comparé*, Saint-Nicolas, Les Presses de l'Université Laval, p. 71-94.

Chen, P. (2003). « Advocating Online Censorship », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 62, no. 2, p. 41-64.

Cloutier, M. (2000). « Eau potable », *Le Devoir*, 3 juin 2000, p. A7.

Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec. (2000). *Projet de modification du règlement sur l'eau potable au Québec : mémoire de la coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec*, Document déposé lors de la consultation publique, 7 p.

Comité sectoriel de la main-d'œuvre de l'Environnement. (2000). *Les besoins en matière de perfectionnement du personnel affecté au traitement de l'eau dans les petites municipalités : résultats d'une enquête*, Document déposé lors de la consultation publique, 30 p.

Conseil régional de développement de l'abiti-Témiscamingue. (2000). *Projet de modification du règlement sur l'eau potable au Québec*, Document déposé lors de la consultation publique, 2 p.

Conseil régional de l'environnement de l'Estrie. (2000). *Commentaires concernant le projet de règlement sur l'eau potable*, Document déposé lors de la consultation publique, 3 p.

Craun, M. F. (2006). « Waterborne outbreaks reported in the United States », *Journal of Water and Health*, vol. 4, p. 19-30.

Direction de la santé publique de la Montérégie, (2000). *Commentaires sur le projet de Règlement sur l'eau potable*, Document déposé lors de la consultation publique, 3 p.

Direction de la santé publique de l'Outaouais, (2000). *Commentaires sur le projet de Règlement sur l'eau potable*, Document déposé lors de la consultation publique, 2 p.

Dudley, G., et Richardson, J. (1999). « Competing advocacy coalitions and the process of frame reflection : a longitudinal analysis of EU steel policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, no. 2, p. 225-248.

Duchesne, A. (2000). « Eau potable : Québec serre la vis », *La Presse*, 19 août 2000, p. A1

Elliott, C., Schlaepfer, R. (2001). « The advocacy coalition framework: application to the policy process for the development of forest certification in Sweden », *Journal of European Public Policy*, vol. 8, no. 4, p. 642-661.

Elliott, C., Schlaepfer, R. (2001). « Understanding forest certification using the Advocacy Coalition Framework », *Forest Policy and Economics*, no. 2, p. 257-266.

Ellison, B. A. (1998). « The advocacy coalition framework and implementation of the endangered species act : a case study in western water politics », *Policy Studies Journal*, vol. 26, no. 1, p. 11-29.

Fédération Québécoise des Municipalités (2000). *Commentaires de la Fédération Québécoise des Municipalités concernant le projet de règlement sur la qualité de l'eau potable*, Document déposé lors de la consultation publique , 9 p.

Fenger, M., et Klok, J-P. (2001). « Interdependency, beliefs and coalition: a contribution to the advocacy coalition framework » *Policy Sciences*, vol. 34, no. 2, p. 157-170.

Fox, K.R., et Lyle, D.A. (1996). « Milwaukee's Crypto Outbreak: Investigation and Recommendations », *Journal American Water Works Association*, vol. 88, no. 9, p. 87-94.

Francoeur, L.-G. (1998). « Eau potable : Québec est accusé de jouer avec la santé de la population », *Le Devoir*, 27 octobre 1998, p. A4.

Francoeur, L.-G. (2000a). « La gestion de l'eau potable laisse à désirer au Québec », *Le Devoir*, 28 avril 2000, p. A2.

Francoeur, L.-G. (2000b). « Québec agira vite, promet Bégin », *Le Devoir*, 4 mai 2000, p. A8.

Francoeur, L.-G. (2000c). « Eau potable : un nouveau règlement inadéquat », *Le Devoir*, 2 juin 2000, p. A1.

Francoeur, L.-G. (2000d). « Ottawa est prêt à fournir 200 millions au Québec », *Le Devoir*, 22 juin 2000, p. A8.

Francoeur, L.-G. (2000e). « Québec resserre les contrôles de l'eau potable », *Le Devoir*, 23 août 2000, p. A1.

Francoeur, L.-G. (2001a) « Le fédéralisme des cancers », *Le Devoir*, 24 janvier 2001, p. A1.

Francoeur, L.-G. (2001b) « Le contrôle de l'eau d'étendre aux puits privés », *Le Devoir*, 30 janvier 2001, p. A1.

Francoeur, L.-G. (2001c) « Règlement sur l'eau potable : Il faudrait d'abord régler les problèmes à la source », *Le Devoir*, 31 janvier 2001, p. A3.

Francoeur, L.-G. (2001d) « Eau potable : Québec attend pour mieux frapper », *Le Devoir*, 8 mai 2001, p. A3.

Francoeur, L.-G. (2001e) « Règlement sur l'eau : Boisclair exclu les petits réseaux », *Le Devoir*, 18 mai 2001, p. A2.

Francoeur, L.G. (2001f). « De nouvelles normes pour l'eau potable », *Le Devoir*, 31 mai 2001, p. A2.

Freudenburg, W., et Gramling, R. (2002). « How crude: Advocacy coalitions, offshore oil, and the self-negating belief », *Policy Sciences*, vol. 35, no. 1, p. 17-41.

Gagnon, F., Turgeon, J., Dallaire, C. (2007). « Healthy public policy A conceptual cognitive framework », *Health policy*, vol. 81, p. 42-55.

Gauthier, B. (dir.) (2003). *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données* (4^e édition), Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 619 p.

Gauthier, J. (2006). *La dynamique d'évolution des politiques d'aide sociale au Québec : confrontation des systèmes de croyances et apprentissages collectifs*, Québec, École nationale d'Administration publique, 415 p.

Gilbert, M.-L., Levallois, P., Rodriguez, M. (2005). *Utilisation du service Info-Santé CLSC pour la surveillance syndromique des gastro-entérites d'origine hydrique*, Institut national de santé publique du Québec, 15 p.

Gouvernement du Québec. (1984). *Règlement sur l'eau potable*, Gazette officielle du Québec.

Gouvernement du Québec. (1993). *Mémoire au conseil des ministres : Modification au Règlement sur l'eau potable*, 7 p.

Gouvernement du Québec (2000a) *Mémoire au Conseil des ministres. Projet de modification du Règlement sur l'eau potable*, 18 mai 2000, 4 p.

Gouvernement du Québec (2000b). *Mémoire complémentaire au Conseil des ministres. Projet de modification du Règlement sur l'eau potable*, 9 juin 2000, 3 p.

Gouvernement du Québec, (2000c). *Mémoire complémentaire au Conseil des ministres. Projet de modification du Règlement sur l'eau potable*, 28 juin 2000, 2 p.

Gouvernement du Québec (2000d) *Mémoire au Conseil des ministres. Projet de modification du Règlement sur l'eau potable*, 30 novembre 2000, 4 p.

Gouvernement du Québec (2001). *Mémoire au conseil des ministres. Modification au règlement sur l'eau potable*, 16 mai 2001, 4 p.

Grappe de développement des industries de l'environnement. (2000). *Projet de règlement sur la qualité de l'eau potable*, Document déposé lors de la consultation publique, 6 p.

Groupe de Recherche en Eau Potable de l'Université Laval. (2000). *Commentaires en relation avec le projet de règlement sur la qualité de l'eau potable*, Document déposé lors de la consultation publique, 5 p.

Groupe scientifique sur l'eau. (2002). « Trihalométhanes », dans *Fiches synthèses sur l'eau potable et la santé humaine*, Institut national de santé publique du Québec, 11 p.

Halpern, C. (2004). « La décision publique », dans Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 151-159.

Hébert, M. (2000). « Le Québec n'est pas à l'abri, disent les ingénieurs du gouvernement », *Le Devoir*, 3 juin 2000, p. A7.

Heclo, H. (1978). « Issue networks and the executive establishment » dans King, A. (dir.), *The New American Political System*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, p. 87-124.

Howlett, M. (2002). « Do Networks Matter ? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000 », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 35, no. 2, p. 235-267.

Hrudey, S.E., Payment, P., Huck, P.M., Gillham, R.W., Hrudey, E.J. (2003). « A fatal waterborne disease epidemic in Walkerton, Ontario : comparison with other waterborne outbreaks in the developed world », *Water Science and Technology*, vol. 47, no. 3, p. 7-14.

Hrudey, S.E., et Hrudey, E.J. (2007). « Published Case Studies of Waterborne Disease Outbreaks – Evidence of a Recurrent Threat », *Water Environment Research*, vol. 79, no. 3, p. 233-245.

Huot, R. (2003). *Méthodes quantitatives pour les science humaines* (2^e édition), Saint-Nicolas, Les Presses de l'Université Laval, 400 p.

Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données (4^e édition), Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 619 p.

Hydro-Québec. (2000). *Commentaires sur le projet de Règlement sur la qualité de l'eau potable*, Document déposé lors de la consultation publique, 2 p.

John, P. (2003). « Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change ? », *Policy Studies Journal*, vol. 31, no. 4, p. 481-498.

Kelman, S. (1987). *Making Public Policy : A Hopeful View of American Government*, New York, Basic Book, 332 p.

King, W.D. et Marrett, L. (1996). « Case-control study of bladder cancer and chlorination by-products in treated water ». *Cancer Causes Control*, vol. 7, p. 596-604.

Kröger, L. (2005). « Development of the Finnish agri-environmental policy as a learning process », *European Environment*, vol. 15, no. 1, p. 13-26.

Kübler, D. (2001). « Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 8, no. 4, p. 623-641.

La Presse, (1998a). « Le ministère de l'Environnement pris à partis », *La Presse*, 2 avril 1998, p. B8.

La Presse. (1998b). « Eau potable », *La Presse*, 3 avril 1998, p. A3.

La Presse. (1998c). « La qualité de l'eau est mise en doute », *La Presse*, 8 avril 1998, p. B1.

La Presse. (2000). « L'Ontario renforce ses exigences sur l'eau potable », *La Presse*, 9 août 2000, p. B1.

La Presse. (2001). « Un autre Walkerton », *La Presse*, 4 mai 2001, p. A1.

Lajoie, P., et Levallois, P. (dir.) (1995). *Environnement et santé : air intérieur et eau potable*, Sainte-Foy, Les presses de l'Université Laval, 246 p.

Larsen, J.B., Vrangbaek, K., Traulsen, J.M. (2006). « Advocacy coalition and pharmacy policy in Denmark – Solid cores with fuzzy edges », *Social Science & Medecine*, vol. 63, p. 212-224.

Layzer, J. (2006). « Fish Stories: Science, Advocacy, and Policy Change in New England Fishery Management », *The Policy Studies Journal*, vol. 34, no. 1, p. 59-79.

Le Devoir (1998). « Québec est invité à hausser ses normes sur la qualité de l'eau », *Le Devoir*, 17 juin 1998, p. A5.

Leach, W.D. et Sabatier, P.A. (2005). « To Trust an Adversary: Integrating Rational and Psychological Models of Collaborative Policymaking ». *American Political Science Review*, vol. 99, no. 4, p. 491-503.

Leclerc, H., Schwartzbrod, L., Dei-Cas, E. (2002). « Microbial Agents Associated with Waterborne Disease s », *Critical Reviews in Microbiology*, vol. 28, no. 4, p. 371-409.

Leclerc, H. (2003). « Y a-t-il des infections bactériennes opportunistes transmises par les eaux d'alimentation ? », *Journal Européen d'Hydrologie*, vol. 34, no. 1, p. 11-44.

Lemieux, L. (1998). « Eau: les normes québécoises en retard de 20 ans », *Le Soleil*, 2 avril 1998, A11.

Lemieux, V. (2002). *L'étude des politiques publiques* (2^e édition), Québec, Presses de l'Université Laval, 195 p.

Lemieux, V. (2003). « Les politiques publiques et les alliances d'acteurs », dans Lemieux, V., Bergeron, P., Bégin, C. et Bélanger, G. (dir.), *Le système de santé au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 119-143.

Lemieux, V., et Ouimet, M. (2004). *L'analyse structurale des réseaux sociaux*, Saint-Nicolas, Presses de l'Université Laval, 112 p.

Lesne, J. (1998). *Hygiène publique, microbiologie et gestion de l'eau*, manuscrit présenté lors de la journée en hommage au Professeur A. Dodin, 7 p.

Lessard, D. (2001). « Six ans avant d'avoir des réseaux d'eau conformes aux futures normes », *La Presse*, 31 janvier 2001, p. A7.

Lertzman, K., Rayner, J., Wilson, J. (1996). « Learning change in British Columbia forest policy sector: A consideration of sabatier's advocacy coalition framework » *Canadian Journal of Political Science*, vol. 29, no. 1, p. 111-133.

Lessard, D. (2001) « 660 millions pour améliorer la qualité de l'eau au Québec », *La Presse*, 5 juin 2001, p. A1.

Levallois, P. (2006). « Eau potable et santé publique : défis actuels et futures », *Revue des Sciences de l'Eau*, vol. 19, no. 2, p. 127-135.

Litfin, K. T. (2000). « Advocacy Coalition Along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy », *Policy Studies Journal*, vol. 28, no. 1, p. 236-252.

Loeber, A., et Grin, J. (2004). « From Phosphate Policy to Eutrophication Control: Policy Change and Learning in the Netherlands, 1977-89 », dans Sabatier, P.A. (dir.), *An ACF Lens on Environmental Policy*. In Progress.

Lubell, M. (2003). « Collaborative institution, belief-systems, and perceived policy effectiveness », *Political Research Quarterly*, vol. 56, no. 3, p. 309-323.

Mace, G., et Pétry, F. (2000). *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*, Québec Presses de l'Université Laval, 134 p.

Medema, G. J., Payment, P., Dufour, A., Robertson, W., Waite, M., Hunter, P., Kirby, R., Anderson, Y. (2003). « Safe drinking water : An ongoing challenge » dans Dufour, A., Snozzi, M., Koster, W., Bartram, J., Ronchi, E., Fewtrell, L. (dir.), *Assessing microbial*

safety of drinking water: Improving approaches and methods, World Health Organization, p. 11-45.

Mercier, J., (2002). *L'administration publique : de l'école classique au nouveau management public*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 518 p.

Merriam, S.B. (dir.), (2002). *Qualitative Research in Practise*, San Francisco, Jossey-Bass.

Ministère de l'Environnement. (2000a). *Eau potable : Québec entend améliorer son règlement*, Communiqué de presse, 2 juin 2000, 1 p.

Ministère de l'Environnement. (2000b). *Québec renforce considérablement sa réglementation sur l'eau potable*, Communiqué de presse, 19 juin 2000, 2 p.

Ministère de l'Environnement. (2000c). *Québec exige l'amélioration de 90 réseaux d'aqueduc*, Communiqué de presse, 18 août 2000, 2 p.

Ministère de l'Environnement. (2000d). *Projet de modification du règlement sur l'eau potable : résultat de la consultation publique*, 17 p.

Ministère de l'Environnement. (2001). *Qualité de l'eau potable : Québec se donne les plus hauts standards en Amérique du Nord*, Communiqué de presse, 4 juin 2001, 4 p.

Ministère de l'Environnement. (2002). *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau*, ministère de l'Environnement, 94 p.

Ministère de l'Environnement. (2004). *L'eau du Québec source de fierté*, ministère de l'Environnement, 32 p.

Ministère de l'Environnement du Québec. (1989). *L'eau potable au Québec un premier bilan de sa qualité*. Ministère de l'Environnement du Québec, 67 p.

Ministère de l'Environnement et de la Faune. (1997). *L'eau potable au Québec : un second bilan de sa qualité 1989-1994*, ministère de l'Environnement et de la Faune, 36 p.

Ministère des Affaires municipales. (1992). *Analyse des modifications projetées au règlement sur l'eau potable*, 20 p.

Ministère des Finances. (1996). *L'économie du Québec : revue des principales tendances*, 106 p.

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. (2006). *Bilan de mise en œuvre du Règlement sur la qualité de l'eau potable*, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, 136 p.

Mintrom, M., et Vergari, S. (1996). « Advocacy Coalition, Policy Entrepreneurs, and Policy Change », *Policy Studies Journal*, vol. 24, no.3, p. 420-434.

Moris, R.D., Naumova, E.N., Levin, R., Munasinghe, R.L. (1996). « Temporal variation in drinking water turbidity and diagnosed gastroenteritis in Milwaukee », *American Journal of Public Health*, vol. 86, no. 2, p. 237-239.

Noël, A. (1998). « Le règlement sur l'eau potable se fait attendre », *La Presse*, 17 juin 1998, p. A17.

Okun, D. A. (1996). « From Cholera to Cancer to Cryptosporidiosis », *Journal of environmental engineering*, vol. 122, p. 453-458.

Okun, D. A. (2003). « Drinking water and public health protection » dans Pontius, F.W. (dir.), *Drinking water regulation and health*, John Wiley & Sons, p. 3-24.

Ordre des ingénieurs du Québec. (2000). *Commentaires sur le projet de Règlement sur l'eau potable*, Document déposé lors de la consultation publique, 2 p.

Parrish, R. (2003). « The politics of sports regulation in the European Union », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, no. 2, p. 246-262.

Parsons, W. (1995). *Public policy : an introduction to the theory and practice of policy Hants*, Grande-Bretagne, Edward Elgar Publishing.

Payment, P., Richardson, L., Siemiatycki, J., Dewar, R., Edwardes, M., Franco, E. (1991). « A randomized trial to evaluate the risk of gastrointestinal disease due to consumption of drinking water meeting current microbiological standard », *American Journal of Public Health*, vol. 81, no. 6, p. 703-708.

Payment, P., Siemiatycki, J., Richardson, L., Renaud, G., Franco, E., Prévost, M. (1997). « A prospective epidemiological study of gastrointestinal health effects due to the consumption of drinking water », *International Journal of Environmental Health Research*, vol. 7, no. 1, p. 5-31.

Payment, P., et Hartemann, P. (1998). « Les contaminants de l'eau et leurs effets sur la santé », *Revue des Sciences de l'eau*, vol. 11, p. 199- 210.

Payment, P., Prévost, M., Brisebois, P., (2000). *Révision du projet de réglementation sur la qualité de l'eau potable*, Lettre au ministre de l'Environnement, 1 juin 2000, 5 p.

Payment, P. (2003). « Health effects of water consumption and water quality », dans Duncun, M. et Nigel, J.H. (dir.), *The Handbook of Water and Wastewater Microbiology*, New York, Wiley-interscience, p. 209-219.

Perkel, C., (2000). « Queen's Park révisé ses règles sur la gestion de l'eau potable », *Le Devoir*, 30 mai 2000, p. A1.

Pontius, F.W., (2003) *Drinking water regulation and health*, New York, Wiley-interscience.

Radaelli, C. (1999). « Harmful tax competition in the EU: Policy narratives and advocacy coalitions », *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, no. 4, p. 661 - 682.

Réseau environnement. (2000). *Mémoire sur le projet de révision du Règlement sur l'eau potable*, Document déposé lors de la consultation publique, 6 p.

Robert, C. (2004). *Bilan de la qualité de l'eau potable au Québec : Janvier 1995 – Juin 2002*, ministère de l'Environnement, 46 p.

Ross, H. (1999). *L'eau et la santé publique*, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 34 p.

Roux, M. (2000). « Eau potable : les Québécois font confiance aux municipalités », *La Presse*, 17 juin 2000, p. A16.

Roy, S.N. (2003) « L'étude de cas » dans Gauthier, B. (dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données* (4^e édition), Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 159-184.

Sabatier, P. A. (1986). « Top-down and bottom-up approach to implantation research: a critical analysis and suggested synthesis », *Journal of Public Policy*, vol. 6, no. 1, p. 21-48.

Sabatier, P. A. (1987). « Incorporating Multiple Actors and Guidance Instruments into Models of Regulatory Policymaking. An Advocacy Coalition Framework », *Administration & Society*, vol. 19, no. 2, p. 236-263.

Sabatier, P. A. (1987). « Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change », *Knowledge : Creation, Diffusion, Utilization*, vol. 8, no. 4, p. 649-692.

Sabatier, P. A. (1988). « An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein », *Policy Sciences*, vol. 21, p. 129-168.

Sabatier, P. A., et Jenkins-Smith, H.C. (dir). (1993). *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*. San Francisco, Westview Press, 290 p.

Sabatier, P. A. (1998). « The advocacy coalition framework. Revisions and relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, p. 98-130.

Sabatier, P. A. (1998). « The political context of evaluation research. An Advocacy Coalition Perspective », dans Kessler, M.-C., Lascoumes, P., Setbon, M., Thoenig, J.-C. (dir.), *Évaluation des politiques publiques*, Paris, Harmattan, p. 129-146.

Sabatier, P. A. et Jenkins-Smith, H.C. (1999). « The Advocacy Coalition Framework. An Assessment » dans Sabatier, P.A. (dir.), *Theories of the Policy Process*, San Francisco, Westview Press, p. 117-166.

Sabatier, P. A. (dir.). (1999). *Theories of the Policy Process*, San Francisco, Westview Press, 289 p.

Sabatier, P. A., et Schlager, E. (2000). « Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines », *Revue française de sciences politique*, vol. 50, no. 2, p. 209-234.

Sabatier, P.A. (2004). « L'Advocacy Coalition Framework », dans Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 40-49.

Sabatier, P.A., et Weible, C.M. (2007). « The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications », dans Sabatier, P.A. (dir.), *Theories of the Policy Process* (Second edition), San Francisco, Westview Press, p. 189-220.

Sabatier, P.A. (dir.). (2007). *Theories of the Policy Process* (Second edition), San Francisco, Westview Press, 344 p.

Saint-Pierre, D. (2004). « La Politique culturelle du Québec de 1992 et l'Advocacy Coalition Framework (ACF) : Une étude de cas dans le domaine de la culture », *Revue canadienne de science politique*, vol. 37, no. 3, p. 561-580.

Santé Canada. (1996). *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* (6^e édition), Santé Canada, 102 p.

Salvet, J.-M. (2001), « Qualité de l'eau. Québec met 450 M\$ sur la table », *Le Soleil*, 2 juin 2001, p. A1.

Sato, H. (1999). « The advocacy coalition framework and the policy process analysis: The case of smoking control in Japon », *Policy Studies Journal*, vol. 27, no. 1, p. 28-43.

Schlager, E. (1995). « Policy making and collective action: defining coalitions within the advocacy coalitions framework », *Policy Sciences*, vol. 28, no. 3. p. 243-270.

Schlager, E., et Blomquist, W. (1996). « A comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process », *Political Research Quarterly*, vol. 49, no. 3, p. 651-672.

Schoenen, D. (2002). « Role of disinfection in suppressing the spread of pathogens with drinking water : possibilities and limitations », *Water Research*, vol. 36, p. 3874-3888.

Schofield, J. (2001). « Time for a revival? Public policy implmtation: a review of the literature and an agenda for future research », *International Journal of Management Reviews*, vol. 3, no. 3, p. 245-263.

Schuster, C.J., Ellis, A.G, Robertson, W.J., Charron, D.F., Aramini, J.J., Marshall, B. J., Medeiros, D.T. (2005). « Infectious Disease Outbreaks Related to Drinking Water in Canada, 1974-2001 », *Canadian Journal of Public Health*, vol. 96, no. 4, p. 254-258.

Schwartz, J., Levin, R., Hodge K., (1997) « Drinking water turbidity ans pediatric hospital use for gastrointestinal illness in Philadelphia », *Epidemiology*, vol. 8, no. 6, p. 615-620.

Setbon, M. (1993) *Pouvoirs contre sida. De la transfusion sanguine au dépistage : décisions et pratiques en France, en Grande-Bretagne et en Suède*. Paris, Seuil, 420 p.

Sewell, G.C. (2005). *Actors, coalitions, and the framework convention on climate change*, Massachusetts Institute of Technology.

Smith, A. (2000). « Policy networks and advocacy coalitions: explaining policy change and stability in UK industrial pollution policy ? », *Environment and Planning C: Gouvernment and Policy*, vol. 18, no. 1, p. 95-114.

Sobeck, J. (2003). « Comparing policy process frameworks : What do they tell us about group membership and participation for policy development ? », *Administration & Society*, vol. 35, no. 3, p. 350-374.

Talbot, D. (2006). *Le Règlement sur la qualité de l'eau potable de 2001 : étude de cas*, Groupe d'études sur les politiques publiques et la santé, Rapport de recherche, 69 p.

Talbot, D., et Turgeon, J. (2007). *Le Règlement sur la qualité de l'eau potable : étude de cas*, Groupe d'études sur les politiques publiques et la santé, Résumé, 11 p.

Union des municipalités du Québec. (2000). *Projet de Règlement sur la qualité de l'eau potable*, Document déposé lors de la consultation publique, 9 p.

United States Environmental Protection Agency. (1998). « National primary drinking water regulations ; Disinfectants and disinfection byproducts ; Final rule », dans *Federal Register Part IV*, p. 69390-69476.

Van Warden, F. (1992). « Dimensions and Types of Policy Networks », *European Journal of Political Research*, vol. 21, p. 29-52.

Weber, N., et Christophersen, T. (2002). « The influence of non-governmental organisations on the creation of Natura 2000 during the European Policy process », *Forest Policy and Economics*, vol. 4, no. 1, p. 1-12.

Weible, C.W., Sabatier, P.A. (2004a). *Perceptions of Lake Tahoe water quality in collaborative and adversarial policymaking contexts*, Prepared for the Workshop on Comparative Perspectives on Scientific Evidence for Public Policy, 44 p.

Weible, C.W., Sabatier, P.A., Lubell, M. (2004b). « A Comparison of a Collaborative and Top-Down Approach to the Use of Science in Policy: Establishing Marine Protected Areas in California », *The Policy Studies Journal*, vol. 32, no. 2, p. 187-207.

Weible, C.W. (2005). « Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource Conflict : An Advocacy Coalition Approach to Policy Networks », *Political Research Quarterly*, vol. 56, no. 3, p. 461-475.

Weible, C.W., et Sabatier, P.A. (2005). « Comparing Policy Networks: Marine Protected Areas in California » *Policy Studies Journal*, vol. 33, no. 2, p. 181-201.

Weible, C.W. (2006). « An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis : Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy », *Journal of Public Administration Research and Theory*, p. 1-23.

Weible, C.W., et Sabatier, P.A. (2006), « A Guide to the Advocacy Coalition Framework », dans Fischer, F., Miller, G.J., Sidney, M.S. (dir.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*, CRC Press, p. 123-136.

Wellstead, A. m., Davidson, D.J., Stedman, R.C. (2004). *Assessing Prairie Forest Policy Networks and Policy Oriented Beliefs*, Natural Resources Canada, Report NOR-X-395, 51 p.

Wigle, D.T. (1998). « Une eau potable saine : un défi pour la santé publique », *Maladies chroniques au Canada*, vol. 19, no. 3, p. 116-121.

Wong, C. (2001). « Le parasite serait toujours présent dans l'eau de North Battleford », *La Presse*, 5 mai 2001, p. A11.

Wong, C. (2001). « Regina presse North Battleford de procéder à davantage de tests », *La Presse*, 7 mai 2001, p. A8.

Yin, R.K., (1994). *Case study research Design and Methods* (second edition), Applied Social Research Methods Series, Volume 5, London, Sage, 171 p.

Zafonte, M., et Sabatier, P.A. (1998). « Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems », *Journal of Theoretical Policy*, vol. 10, no. 4, p. 473-505.

Zafonte, M., et Sabatier, P.A. (2004). « Short-Term Versus Long-Term Coalitions in the Policy Process: Automotive Pollution Control, 1963 1989 », *The Policy Studies Journal*, vol. 32, no. 1, p. 75-107.

ANNEXE 1 : Devis de départ

Études de cas rétrospectives Devis de départ

A) Portrait du ministère

1. Quelle est la mission actuelle du ministère?
2. Quels ont été les principaux changements qui se sont produits au niveau de la mission du ministère au cours des quinze dernières années (1990-2005) ?
3. Quels ont été les principaux changements organisationnels qui se sont produits au plan du ministère (1990-2005)?
4. Quels ont été les principaux dossiers du ministère (1990-2005)?
5. Quels ont été, officiellement, du point de vue du ministère, les dossiers en lien avec la santé (1990-2005)?
6. Quelles actions le ministère a-t-il entreprises afin de mettre en œuvre l'article 54 de la Loi sur la santé publique (2002)?
 - Y a-t-il un répondant officiel en lien avec le MSSS?
 - Quel est son rôle face au MSSS? À l'interne ?
 - Y a-t-il des directions ou des acteurs particulièrement intéressés ou actifs dans le dossier de l'article 54 ?

Sources à consulter : site du ministère, rapport annuel, plan stratégique.

B) Problématique à l'étude (reconstruction du processus décisionnel)

Formulation

1. Présentation succincte du cas :
 - Sur quoi porte le cas à l'étude?
 - Quelle est la raison d'être de cette loi, règlement, énoncé de politique, programme?
 - Quelle est la nature de l'enjeu tel que défini officiellement ou la conception du problème adoptée par les décideurs?
2. Quelles étaient les autres conceptions du problème ou de l'enjeu et comment celles-ci ont-elles évoluées au cours du processus de formulation?
3. Quels acteurs (groupes ou individus) appuyaient quelles conceptions?

4. Comment les solutions au problème ont-elles été formulées? (Forum de discussion, commission parlementaire, groupe de travail, comité d'experts, etc.)
5. Quelles sont les options envisagées pour solutionner le problème?
 - Quels sont les principaux arguments avancés par les acteurs pour justifier la pertinence de leurs options?
 - Quels sont les principaux contre-arguments invoqués pour contester cette pertinence?
 - Quelle est la nature des arguments et des contre-arguments ? (Économique, sociale, managériale, environnementale, sanitaire)
 - De quelles sources d'information ces arguments proviennent-ils? (Sondage, littérature grise, littérature scientifique)
 - Y a-t-il eu une démarche d'évaluation prospective ?
6. De quelles ressources les acteurs disposent-ils pour faire valoir leur point de vue :
 - Ressources humaines?
 - Ressources matérielles? (moyens matériels, y compris des moyens financiers)
 - Ressources statutaires? (positions officielles ou effectives occupées par les acteurs)
 - Ressources relationnelles? (relations positives établies avec d'autres acteurs)
7. Quelles sont les stratégies des acteurs ou des groupes d'acteurs afin d'influencer les *policy-makers* et les preneurs de décision en faveur de leur solution?
 - Les acteurs ont-ils recours à des institutions de l'État pour faire valoir leur solution? (Tribunaux, protecteur du citoyen, commissaire aux plaintes, etc.)
 - Comment l'accès aux preneurs de décisions est-il maintenu? (Lobby, médias, sondages, etc.)
 - Comment les acteurs utilisent-ils les arguments en faveur de leur solution pour persuader les *policy-makers* et les preneurs de décision d'opter pour leur solution?
 - Des regroupements d'acteurs se sont-ils formés? (coalition, front commun, alliance)
8. Quels éléments de l'environnement externe ont influencé le processus de formulation?
 - Est-ce qu'il y a des facteurs ou des événements dans le contexte socio-économique qui ont influencé le processus de formulation?
 - L'opinion publique s'est-elle intéressée au dossier? Comment cela s'est-il manifesté?

- Des actions entreprises par d'autres secteurs d'intervention gouvernementale ont-elles influencé le processus?
- Des actions entreprises par le gouvernement fédéral ont-elles influencé le processus?
- Des facteurs ou des événements dans le contexte international ont-ils influencé le processus de formulation? (Par exemple, la signature d'un nouveau traité)
- Des éléments déclencheurs liés à d'autres phénomènes ont-ils influencé le processus de formulation? (Par exemple, un désastre environnemental ou une perturbation écologique)

Adoption

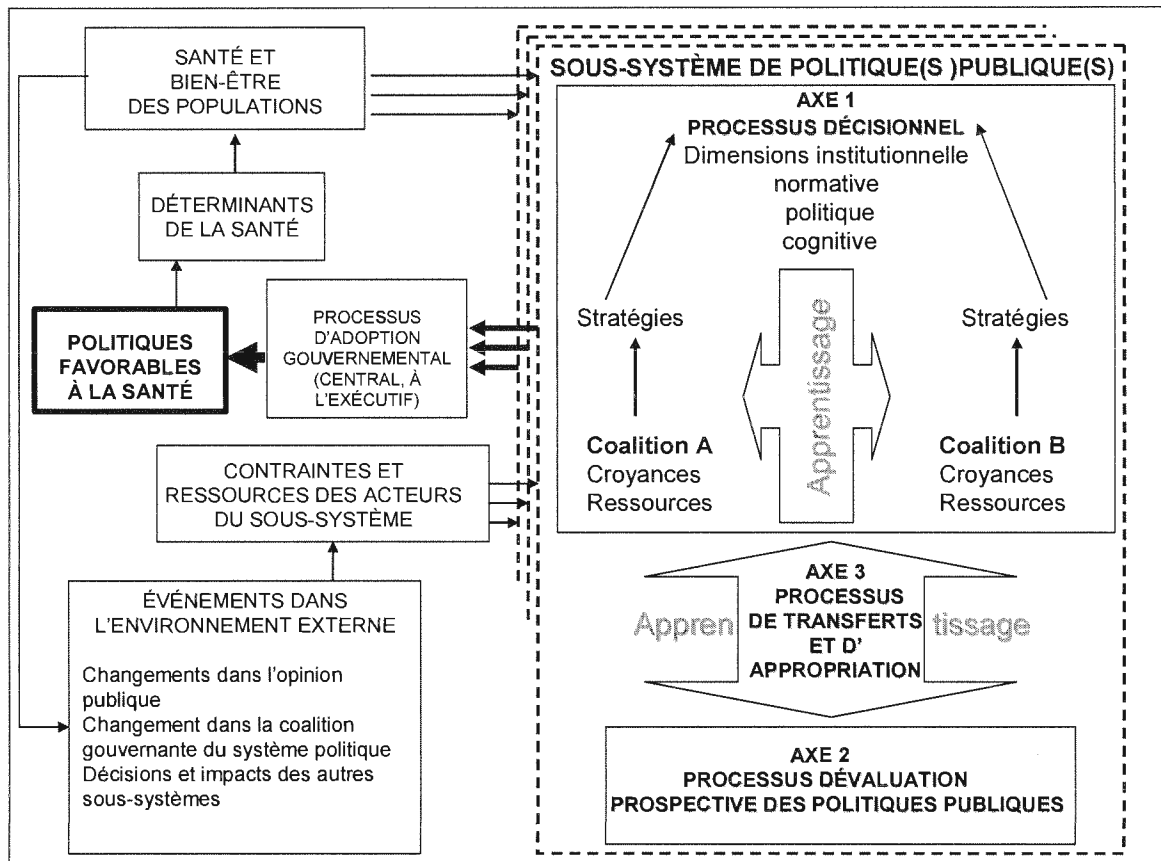
1. Quel a été le processus d'adoption, s'il y a lieu, de la loi, du règlement, de l'énoncé, du programme au ministère du Conseil exécutif?
2. Quelle a été la position des acteurs ou regroupements d'acteurs intervenus dans le dossier face à la solution adoptée (ralliement, dénonciation, etc.)

Sources : littérature grise, documents de travail, presse écrite, informations auprès d'acteurs clés.

Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé

Version du 24 août 2005

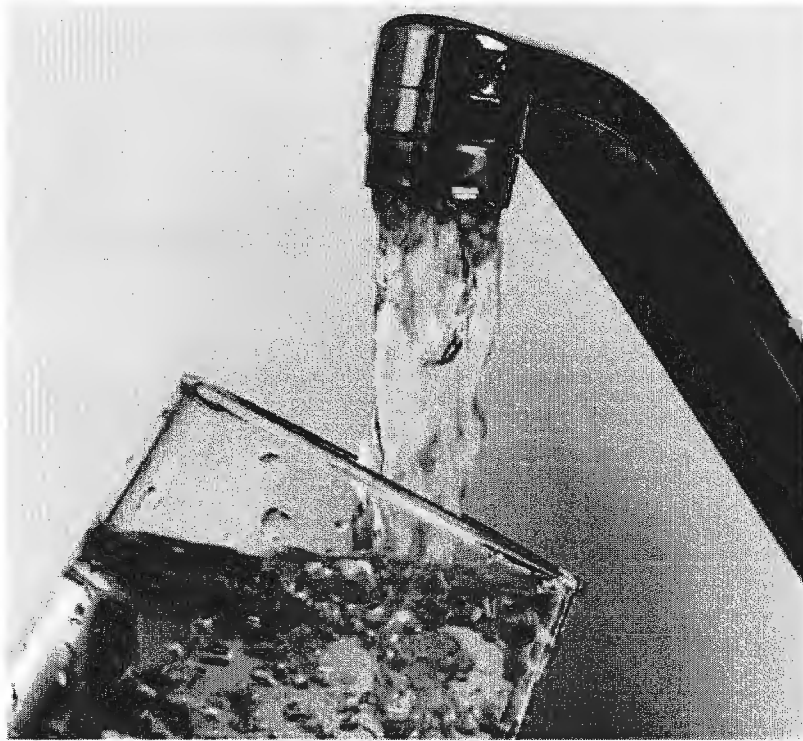
ANNEXE 2 : Cadre conceptuel de la recherche du GÉPPS



Adapté de Sabatier & Jenkins-Smith (1999)

ANNEXE 3 : Questionnaire

Votre perception du Règlement sur la qualité de l'eau potable



Cette étude est menée par le Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé


GÉPPS

**Groupe d'étude sur
les politiques publiques
et la santé**

**David Talbot
Jean Turgeon Ph. D**

VOTRE PERCEPTION DU RÈGLEMENT SUR LA QUALITÉ DE L'EAU POTABLE (RQEP)

Nous sollicitons par la présente votre participation à la recherche en titre, qui vise à mieux connaître le point de vue des acteurs impliqués dans la formulation du RQEP et les relations qu'ils entretenaient avec leur entourage. Votre participation à ce projet de recherche consiste à compléter un questionnaire élaboré à partir d'une étude de cas portant sur le RQEP menée à l'automne 2005 par le Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé (GÉPPS). Nous évaluons à environ **10 minutes** le temps nécessaire pour y répondre.

Les données recueillies par cette étude sont entièrement confidentielles et ne pourront en aucun cas mener à votre identification. Les résultats seront présentés de façon anonyme ; aucune donnée nominative ne sera divulguée dans le mémoire ou les publications subséquentes. Les seules personnes qui auront accès aux données brutes sont M. David Talbot et M. Jean Turgeon, professeur titulaire à l'ENAP, superviseur du mémoire et chercheur au GÉPPS. Votre participation à cette étude se fait sur une base volontaire.

Si vous avez des questions concernant ce projet de recherche ou pour tous autres commentaires, vous pouvez contacter :

M. Jean Turgeon, Ph. D. jean.turgeon@enap.ca (418) 641-3000 (6632)	M. David Talbot david.talbot@enap.ca (418) 266-6789
M. Jacques Plamondon, Ph.D. Président du Comité d'éthique de la recherche de l'ENAP jacques.plamondon@enap.ca (418) 641-3000 (6149)	

1. LE RÈGLEMENT SUR LA QUALITÉ DE L'EAU POTABLE

S'il vous plaît, encercler la réponse qui reflète le mieux votre opinion sur une échelle de 1 = fortement en désaccord à 7 = fortement en accord. Encercler 9 si vous n'avez pas d'opinion

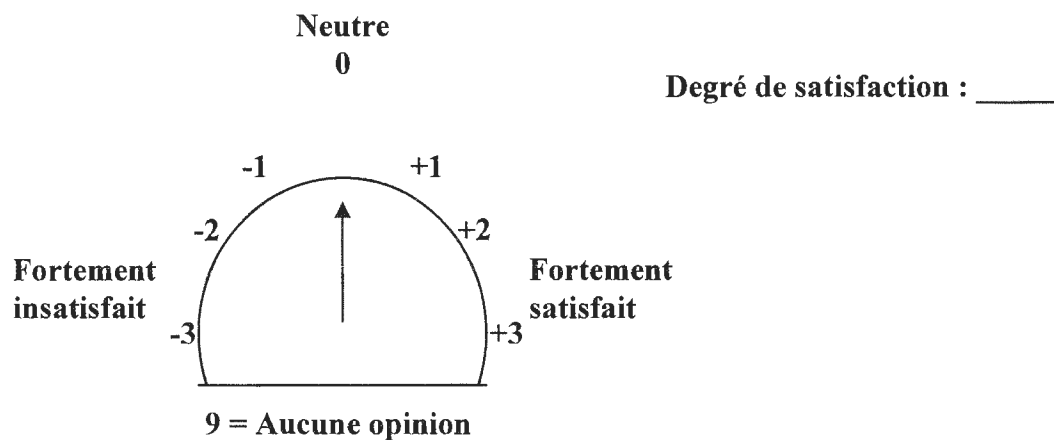
	Fortement en désaccord							Fortement en accord		Aucune opinion
1. En 2001, l'adoption du <i>Règlement sur la qualité de l'eau potable</i> était devenue nécessaire pour protéger la santé de la population.....	1	2	3	4	5	6	7		9	
2. Au cours des années 1990, le retard du Québec à édicter de nouvelles normes de potabilité est attribuable :										
a) à la résistance des exploitants de systèmes de distribution.....										
b) à la crise dans les finances publiques....	1	2	3	4	5	6	7		9	
c) au manque d'études scientifiques propre au Québec sur le lien entre l'ingestion de l'eau et certaines maladies.....	1	2	3	4	5	6	7		9	
d) autre / spécifier										

_____	1	2	3	4	5	6	7		9	

- | | | | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 3. Les impacts économiques à court terme pour mettre en place le <i>Règlement sur la qualité de l'eau potable</i> (2001) sont plus importants que les bénéfices anticipés à long terme pour la santé de la population..... | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 9 |
| 4. Les préoccupations de santé publique doivent prévaloir sur les contraintes financières..... | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 9 |
| 5. Le ministère de l'Environnement du Québec a trop mis l'accent sur la protection de la santé publique..... | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 9 |
| 6. Le <i>Règlement sur la qualité de l'eau potable</i> devrait être amendé (par exemple, diminuer les fréquences d'analyse) pour réduire les impacts économiques pour les municipalités et les exploitants privés de systèmes de distribution d'eau..... | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 9 |
| 7. Les études épidémiologiques donnent suffisamment de preuves que les normes de potabilité incluses dans le <i>Règlement sur la qualité de l'eau potable</i> sont bénéfiques pour la santé de la population québécoise..... | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 9 |
| 8. Le <i>Règlement sur la qualité de l'eau potable</i> du Québec devrait servir d'exemple aux autres provinces canadiennes..... | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 9 |

2. DEGRÉ DE SATISFACTION PAR RAPPORT AU RÈGLEMENT SUR LA QUALITÉ DE L'EAU POTABLE

Identifier quel est votre degré de satisfaction par rapport au *Règlement sur la qualité de l'eau potable* (2001) en utilisant le barème suivant



3. LES REGROUPEMENTS D'ACTEURS

S'il vous plaît, utiliser le numéro correspondant à l'organisation ou aux groupes d'organisations dans la liste suivante pour répondre aux trois questions subséquentes.

1. Association canadienne des laboratoires d'essais
2. BPR-Triax
3. Comité sectoriel de main-d'œuvre de l'environnement
4. Grappe de développement des industries de l'environnement
5. Groupe de Recherche en Eau Potable de l'Université Laval
6. Chaire industrielle CRSNG en eau potable de l'École Polytechnique de Montréal
7. Institut Armand-Frappier de l'Institut national de la recherche scientifique
8. Fédération québécoise des municipalités
9. Bureau de normalisation du Québec
10. Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec
11. Réseau environnement
12. Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec
13. Direction de la santé publique de la Montérégie
14. Direction de la santé publique de l'Outaouais
15. Union des municipalités du Québec
16. Centre patronal de l'Environnement du Québec
17. Conseil régional de l'environnement de l'Estrie
18. Le Grand Conseil des Cris
19. Ordre des ingénieurs du Québec
20. Administration régionale Kativik
21. Association des microbiologistes du Québec
22. Association provinciale des parcs de maisons mobiles
23. Association des propriétaires riverains du lac Bowker
24. Association des terrains de camping du Québec
25. Association des résidants du lac des Chats
26. Fédération des pourvoyeurs du Québec
27. Conseil de l'industrie forestière du Québec
28. Association de l'aluminium du Canada
29. Hydro-Québec

En utilisant la liste précédente, identifier les organisations ou les regroupements d'organisations :

1. Que vous considérez comme **des alliés** dans le débat entourant la réglementation de l'eau potable

2. Avec qui, **vous avez tenté de coordonner vos actions** pour influencer les preneurs de décisions

3. Que vous considérez comme **ne partageant pas votre point de vue** dans le débat entourant la réglementation de l'eau potable

**JE VOUS REMERCIE D'AVOIR BIEN VOULU
RÉPONDRE À CE QUESTIONNAIRE**

ANNEXE 4 : Les croyance politiques

1. Orientation sur les valeurs à privilégier.
2. Identification des groupes ou des autres entités dont il faut privilégier le bien-être.
3. Gravité du problème.
4. Causes du problème.
5. Bonne répartition de l'autorité entre les paliers de gouvernement.
6. Bonne répartition de l'autorité entre le gouvernement et le marché.
7. Priorité accordée à divers instruments composant généralement les politiques publiques.
8. Mode de financement.
9. Capacité de la société à résoudre le problème.
10. Participation du public vs experts vs élus.
11. Préférences politiques associées aux croyances politiques

Traduit par Joël Gauthier (2006) de Sabatier (1999 : 149)

ANNEXE 5 : Lettre de présentation du projet pour les répondants

Québec, le ____ 2007

Monsieur, Madame,

Objet : Questionnaire sur le Règlement sur la qualité de l'eau potable

Monsieur, Madame,

J'aimerais brièvement vous souligner l'extrême importance pour M. David Talbot de pouvoir compter sur l'appui de personnes telles que vous pour mener à bien sa recherche de maîtrise qu'il a entrepris sous ma supervision.

M. Talbot a été admis à l'ENAP à l'automne 2004. Il a été engagé comme assistant de recherche par le Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé (GÉPPS) dans le cadre d'une recherche financée par le Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture, le ministère de la Santé et des Services sociaux et le Fonds de recherche en santé du Québec.

Il a mené à bien l'une des huit études de cas portant sur les politiques publiques et la santé. M. Talbot s'est intéressé au *Règlement sur la qualité de l'eau potable* adopté, en mai 2001, par le gouvernement du Québec. C'est là l'objet du questionnaire joint à la présente. L'objectif de sa recherche est de mieux comprendre le point de vue des acteurs impliqués dans la formulation du RQEP et les relations qu'ils entretenaient avec leur entourage.

Je n'ai aucun doute sur le fait que son travail apportera à la fois une contribution scientifique pertinente et un éclairage original et utile sur la formulation et l'adoption de cette importante réglementation de l'État québécois.

Enfin, si vous aviez des interrogations concernant cette recherche, n'hésitez pas à me contacter. Veuillez agréer, madame, l'expression de ma grande considération.

Jean Turgeon, Ph.D.
Professeur titulaire
ENAP

ANNEXE 6 : Chronologie de la formulation du RQEP

Période	Événement (s)
1984	Adoption du Règlement sur l'eau potable
Mai 1993	Premier projet de modification au REP : pas de suites
1995	Table d'élaboration au ministère de l'Environnement mandatée pour explorer des alternatives réglementaires et non réglementaires
1997	Deuxième projet de modification du REP : pas de suites
1998	Congrès annuel de Réseau environnement
3 avril 1998	Suite à un article para dans La Presse le 2 avril 1998, le ministre promet de mettre en place un nouveau règlement adapté aux nouvelles normes
29 novembre 1998	Le ministère de l'Environnement donne au BAPE le mandat de faire enquête et de tenir une audience publique sur la gestion de l'eau au Québec
3 mai 2000	Rapport du BAPE rendu public : contient une série de recommandations dont la première reconnaît la vétusté du REP
4 mai 2000	Le ministre s'engage à adopter rapidement de nouvelles normes
12 mai 2000	Événements de Walkerton
18 mai 2000	Nouveau projet de règlement acheminé au Conseil des ministres
1 juin 2000	Trois spécialistes québécois du domaine de l'eau potable ont fait parvenir une lettre au ministre de l'Environnement
9 juin 2000	Dépôt au Conseil des ministres d'un mémoire complémentaire comprenant quatre ajustements
19 juin 2000	Le Conseil des ministres autorise la prépublication du projet de modification au REP dans la Gazette officielle du Québec
22 juin 2000	Le fédéral est prêt à fournir 200 millions pour financer la mise à jour des équipements de filtration de l'eau au Québec
28 juin 2000	Le ministre fait parvenir au Conseil des ministres un mémoire complémentaire pour renforcer une nouvelle fois le projet de modernisation et propose deux ajustements supplémentaires
8 août 2000	Le gouvernement ontarien annonce son nouveau règlement sur l'eau potable
12 juillet 2000	Publication dans la <i>Gazette officielle du Québec</i> du projet de règlement et début d'une période de consultation de 60 jours
Juillet 2000	Le Conseil des ministres mandate un groupe de travail interministériel pour statuer sur certaines problématiques
30 novembre 2000	Des ajout sont proposés au projet de règlement
18 janvier 2000	La Sierra Legal Fund propose au gouvernement fédéral de réglementer l'eau potable pour mettre fin à une gestion disparate
9 mars 2001	Nouveau ministre
Avril / mai 2001	Événements de North Battleford
17 mai 2000	Les puits individuels et les petits réseaux de moins de 20 utilisateurs sont exclus du projet
30 mai 2000	Le RQEP est adopté par le Conseil des ministres
28 juin 2000	Entrée en vigueur du RQEP

ANNEXE 7 : Liste des mémoires retenus

1. Association canadienne des laboratoires d'essais
2. Association de l'aluminium du Canada
3. Association des microbiologistes du Québec
4. Association des industries forestières du Québec
5. Association des terrains de camping du Québec
6. Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec
7. Association provinciale des parcs de maisons mobiles
8. Bureau de normalisation du Québec
9. Centre patronal de l'environnement du Québec
10. Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec
11. Comité sectoriel de la main-d'œuvre de l'Environnement
12. Conseil régional de développement de l'abiti-Témiscamingue
13. Conseil régional de l'environnement de l'Estrie
14. Direction de la santé publique de la Montérégie
15. Direction de la santé publique de l'Outaouais
16. Fédération québécoise des municipalités
17. Grappe de développement des industries de l'environnement
18. Groupe de Recherche en Eau Potable de l'Université Laval
19. Hydro-Québec
20. Ordre des ingénieurs du Québec
21. Réseau environnement
22. Union des municipalités du Québec

École nationale d'administration publique

Age
City/State/Zip
07049E5

Bibliofiche 297B



D0164545 5